

Det folkerettslige grunnlaget for kollektiv humanitær intervensjon med FN-mandat



Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 525

Leveringsfrist: 25/4-2012

(* regelverk for masteroppgave på:

www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUR5030/reglement/vedlegg_emnebeskrivelse_masteroppgaver_JUR5030_5060.html)

Til sammen 17610 ord

24.04.2012

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Presisering av problemstillingen	1
1.2	Hva er kollektiv humanitær intervensjon?	3
1.3	Aktualitet	4
1.4	Motstridende hensyn.	6
1.5	Avgrensning	7
1.6	Rettskildespørsmålet	8
2	REGLENE OM HUMANITÆR INTERVENSJON I FOLKERETTEN	10
2.1	FN-pakten	10
2.1.1	Artikkel. 1	11
2.1.2	Artikkel 2 (7)	13
2.1.3	Artikkel 2 (4)	15
2.1.4	Artikkel. 39	18
2.1.5	Om artikkel 40 og 41	20
2.1.6	Artikkel. 42	21
2.2	Sikkerhetsrådets praksis og presedens	23
2.2.1	Kongo	24
2.2.2	Sør-Afrika/Apartheid	25
2.2.3	Sør-Rhodesia	25
2.2.4	Irak	26
2.2.5	Somalia	27
2.2.6	Rwanda	28
2.2.7	Haiti	29
2.2.8	Libya	30

2.2.9	Syria	31
2.2.10	Oppsummering	33
2.3	Tradisjonelle motforestillinger	34
2.3.1	Suverenitetsprinsippet	34
2.3.2	FN-pakten og suverenitetsprinsippet	34
2.3.3	”Sovereign equality”	36
2.3.4	Forholdet mellom suverenitet og menneskerettigheter	36
2.4	Responsibility to protect	37
2.4.1	ICISS	39
2.4.2	Hovedprinsipper	39
2.4.3	Ansaret for å forhindre og reagere	40
2.4.4	Alvorlighetsgraden	41
2.4.5	Retningslinjer for militær intervensjon	42
2.4.6	Rett myndighet	42
2.4.7	Oppslutningen rundt R2P	44
2.4.8	FN-rapporter om R2P	45
2.4.9	World summit 2005	48
2.4.10	Allmenn bevissthet rundt R2P	49
2.4.11	Kritikk av R2P	50
2.4.12	R2P, før, nå og fremover.	50
3	OPPSUMMERING OG RETTSPOLITISK DRØFTELSE	53
4	LISTER OVER TABELLER OG FIGURER M V	59
	Litteraturliste	59

1 Innledning

1.1 Presisering av problemstillingen

*"We the peoples of the United Nations determened to save succeeding generations from the scourge of war, whitch twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind, and to reaffirm faith in the fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person...."*¹

Spenningen i FN-pakten viser seg allerede i denne innledningen av FN-pakten.² På den ene siden skal organisasjonen hindre krig (the scourge of war) og på den andre siden skal den opprettholde menneskerettighetene. Utrykket "We the peoples of the United Nations" sikter seg også til individene og ikke bare til statene i FN.³ Organisasjonens hovedfokus har til tross for dette tradisjonelt vært å verne om interessene til statene, ikke individene.⁴ Både maktforbudet⁵ og intervensjonsforbudet⁶ har som hovedmål å beskytte landegrenser, og ikke individer fra staten. Reglene i FN-paktens kap. VII om Sikkerhetsrådets adgang til å autorisere intervensjoner på bakgrunn av "brudd på eller trussel mot freden"⁷ er et unntak fra disse forbudene.⁸ De nevnte reglene henger derfor nøye sammen og må ses i sammenheng. Dersom kap. VII (spesielt art 42) blir tolket utvidende til også å omfatte beskyttelse på humanitært grunnlag, vil dette gå på bekostning av intervensjons- og

¹ Introduksjonen (preamble) til FN-pakten (The Charter of the United Nations, 26 June

² Simon Chesterman, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford, 2001, s. 45

³ Meena Syed, *Understanding the responsibility to protect*, artikkel fra regjeringen.no

⁴ Ibid.

⁵ FN-pakten. Art. 2,4

⁶ FN-pakten. Art 2,7

⁷ FN-pakten Art. 39

⁸ Chesterman (2001) s 48, se avsnitt 2.1.3

maktforbudet.⁹ Motsatt vil fokus på intervensjonsforbudet og maktforbudet innskrenke muligheten for tiltak etter kapittel VII. I denne avhandlingen skal jeg redegjøre for rettskilder som taler for og imot kollektiv humanitær intervensjon, samt utviklingen på dette rettslige emnet. Egne vurderinger vil først og fremst komme i avhandlingens avsluttende del, hvor jeg vil se på hele spørsmålet under ett i en rettspolitisk drøftelse.

Det kan diskuteres hvorvidt ordlyden i kapittel VII gir FN rom for å iverksette militære tiltak der det foreligger krenkelser av menneskeheten, for vilkåret om brudd eller ”trussel mot freden”¹⁰ sikter seg i utgangspunktet til krig mellom land.¹¹ Hva som ligger i ”trussel mot freden” har imidlertid vært i en rivende utvikling de siste tiårene. Fremveksten av doktrinen om ”Responsibility to protect” (R2P) har også bidratt til et skifte i dette synet.¹²

Dokumentet Responsibility to Protect (R2P),¹³ som kom i 2001, oppstiller en ny doktrine for det internasjonale samfunnets forpliktelse til å sikre og beskytte menneskerettighetene. En redegjørelse for denne doktrinen er relevant fordi den søker å identifisere i hvilke tilfeller det vil det være riktig å gå til intervensjoner, og fordi den har fått stor oppslutning i FNs Generalforsamling.¹⁴ Den har dermed fått stor gyldighet som en folkerettslig kilde. Innledningsvis kan det nevnes at R2P også gjør et forsøk på å opprette en doktrine som gjør at suverenitetsprinsippet innebærer et ansvar for å ta vare på sine egne innbyggere og beskyttelse av deres rettigheter.¹⁵ Dette er en kontrast i forhold til det tidligere syn, hvor

⁹ Adam Roberts, *The Use of Force*. I: The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century, London, 2004, s. 133

¹⁰ FN-pakten. Art 39

¹¹ Helgesen, Vidar, Til krig for menneskerettighetene; legaliteten etter FN-pakten av kollektiv humanitær intervensjon. Oslo. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 2/1999 s. 34

¹² Se avsnitt 2.4

¹³ The Responsibility To Protect (R2P), December 2001, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)

¹⁴ Se avsnitt 2.4.9

¹⁵ R2P, Core Principles, 3a

fokuset har vært ligget på den del av suverenitetsprinsippet som innebærer at ingen andre stater har rett til å gripe inn i en annen stats anliggende for noen grunn.¹⁶

1.2 Hva er kollektiv humanitær intervensjon?

Begrepet *humanitær intervensjon* blir definert på ulike måter av forskjellige forfattere. *Ryan Goodman* viser for eksempel til definisjonen: "the threat or use of force by a state, group of states, or international organization primarily for the purpose of protecting recognized human rights".¹⁷ *Ruud* definerer også begrepet "humanitær intervensjon" som "en eller flere starters militære inngripen i en annen stat for å verne om grunnleggende menneskerettigheter".¹⁸ Begge disse viser imidlertid til en snever definisjon av begrepet. Humanitær intervensjon kan også tolkes videre. Da vil det også kunne omfatte økonomiske sanksjoner, politisk press og diplomatisk inngripen.¹⁹ FN-pakten har ingen egen definisjon av begrepet, men FNs Generalforsamling ser ut til å ha lagt til grunn den vide forståelsen.²⁰ I denne oppgaven vil likevel ordet "intervensjon" henvise til den snevre definisjonen. Grunnen til det er at jeg ønsker å fokusere på adgangen til å foreta *militære* intervensjoner på humanitært grunnlag. Jeg vil ikke gå inn på hvordan den militære maktbruken skal utføres under en eventuell intervensjon (*jus in bello*).²¹

Med begrepet "kollektiv humanitær intervensjon" siktes det til at det er flere land som intervensjoner gjennom FN mandat eller regionale organisasjoner som NATO.²² Motsatsen til kollektiv intervensjon er "ensidig" intervensjon som betyr at det kun er et land som intervensjoner for å hindre omfattende krenkelser av menneskeheten. Vietnam sin invasjon i

¹⁶ FN-pakten, artikkel 2,4 og 2,7

¹⁷ Ryan Goodman "Humanitarian Intervention and Pretext for War". I: *The American Journal of International Law* Vol. 100:107, s. 107, fotnote 2.

¹⁸ Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 3. utgave, Universitetsforlaget, 2006) s. 202

¹⁹ Helgesen (1999). s. 5, fotnote 8.

²⁰ Ibid.

²¹ Mohammad Taghi Karoubi, *Just or Unjust War?*, Ashgate, 2000, s. 6

²² Fernando R. Tesón, *Collective Humanitarian Intervention*. I: *Michigan Journal of international law*, vol 17:323 1995-1996 (s. 234)

Kambodsja for å felle Pol Pott og den Røde Khmer faller inn under denne kategorien. Dette temaet er svært kontroversielt og omfattende, så det er noe jeg har utelatt å ta med i denne avhandlingen. Begrepet ”humanitær” er også noe komplisert. Humanitær innsats vil si å hjelpe mennesker uansett om det er andre mennesker som har forårsaket lidelsene eller om det er et resultat av naturkatastrofer. Tradisjonelt sett er det i forbindelse med humanitær intervensjon bare snakk om tilfeller der lidelsene blir påført av andre mennesker. Etter ”Responsibility to protect”-dokumentet, som jeg skal redegjøre nærmere for senere, kan det også være relevant å snakke om humanitær intervensjon der en stat ikke er i stand til å hjelpe en befolkning som er blitt utsatt for en naturkatastrofe.²³

1.3 Aktualitet

Jeg ønsker å påpeke at spørsmålet rundt temaet humanitær intervensjon har en stor betydning for mange menneskeliv, mange stater, menneskesynet og generelt for det internasjonale samfunnet.

Det er flere eksempler opp gjennom historien som illustrerer at denne problemstillingen både er relevant og viktig. Kunne mange menneskeliv blitt reddet dersom det internasjonale samfunnet reagerte raskere i konflikter som i Rwanda? Eller ville svekkelsen av suverenitetsprinsippet ført til flere invasjoner under påskudd om humanitær intervensjon?

I skrivende stund har den ”Arabiske våren” vart i over ett år. Det startet som protester fra grasroten i en rekke arabiske land som Tunisia, Egypt, Libya, Jemen og Syria. Sikkerhetsrådet intervenerte i Libya på bakgrunn av ”Responsibility to Protect”-dokumentet og FN-paktens kapittel VII. Dette førte til at diktaturet falt, men alle konsekvensene er det for tidlig å si noe om.

²³ R2P, Threshold Criteria: Just cause, 4.20

Nå har turen kommet til Syria hvor diktatoren Bashar Al Assad har beleiret byen Homs, en av opprørenes hovedbyer. I motsetning til i saken om Libya har det ikke kommet noe vedtak fra FN om å fordømme overgrepene i Syria, men Sikkerhetsrådet har vedtatt å sende en observasjonstyrke for å overvåke situasjonen.²⁴ Samtidig er utsiktene for et vedtak om humanitær intervensjon svært liten. Da Russland og Kina la ned veto mot fordømmelsen av Syria, brukte de et argument om at FN hadde gått utover sitt mandat til å beskytte sivilbefolkningen i Libya. Russland og Kina tolket ordene ”with all means nessecary”²⁵ i denne resolusjonen snevrere enn England og Frankrike.

Humanitær intervensjon er et kontroversielt tema innenfor folkeretten. Det er motstridende meninger innenfor det internasjonale samfunnet om hva som skal for at man skal kunne foreta kollektive humanitære intervensjoner. På en side foreligger det i utgangspunktet et *juridisk grunnlag* for å foreta en humanitær intervensjon: reglene i FN-paktens kapittel VII.²⁶ Vedtar Sikkerhetsrådet en resolusjon om å foreta en intervensjon etter disse reglene, vil dermed intervensjonen være *lovlig* etter folkeretten.²⁷ Det spørsmålet som ofte vil reise seg juridisk i disse tilfellene, er hvor langt et slikt vedtak kan gå, og eventuelt hvor langt et vedtatt mandat rekker. I enkelte tilfeller vil dette være et tolkningsspørsmål. I disse spørsmålene ser vi også spenningen mellom makt- og intervensjonsforbudet og kap VII som jeg har nevnt innledningsvis. På den andre siden kan det også være motstridende syn *politisk sett* om for hvorvidt det internasjonale samfunnet *skal ha lov* til å foreta disse operasjonene. Noe av bakgrunnen for at temaet om humanitær intervensjon er så kontroversielt, er nemlig den tette forbindelsen mellom det juridiske og politiske på dette området. Hvis Sikkerhetsrådet ikke blir enig om å gi en resolusjon om humanitær intervensjon, vil en slik intervensjon dermed ikke være lovlig etter folkeretten, selv om de rettslige vilkårene for øvrig er oppfylt.²⁸ I disse tilfellene kan det bli spørsmål om stater eller internasjonale organisasjoner likevel skal handle overfor stater som begår massive

²⁴ Avsnitt 2.2.9

²⁵ Resolusjon 1973, se FN-pakten, art 39.

²⁶ Se tolkningen av vilkårene for å intervenere i avsnitt 2.1 og 2.2

²⁷ Roberts (2004) s. 147

²⁸ Avsnitt 2.1

menneskerettighetsbrudd.²⁹ Dette spørsmålet kan være av en moralsk karakter. Det er derfor relevant å se på spørsmålet i den rettspolitiske drøftelsen i avhandlingens avsluttende kapittel.

Mange tidligere koloniserte land ser på humanitær intervensjon som imperialismen i nye klær. Land som Kina og Russland har sine grunner til å ønske å verne om suverenitetsprinsippet, og har tradisjonelt hatt et mindre individualistisk menneskesyn enn vesten. Selv om jeg nødig vil spekulere i faktum så er det ikke for perifert å nevne at Russlands konflikt i Tsjetsjenia og Kina sin konflikt i Tibet, Taiwan og Kinas generelle menneskerettighetssituasjonen kan være med på å påvirke deres holdning til suverenitetsprinsippet og humanitær intervensjon.³⁰

1.4 Motstridende hensyn.

FN-pakten inneholder tydelige motsetninger mellom prinsippet om statlig suverenitet og kapittel VII. Disse motsetningene er med på å gjøre humanitær intervensjon til et kontroversielt tema. Suverenitetsprinsippet går i grove trekk ut på at et lands selvbestemmelsesrett skal respekteres for enhver pris, og intervensjonsforbudet- og maktforbudet må ses som et resultat av dette. I boken "Oppenheim" fra 1955 ble det skrevet "For it is generally recognized that, apart from obligations undertaken by treaty, a State is entitled to treat both its own nationals and stateless persons at discretion and that the manner in which it treats them is not a matter with which International Law, as a rule, concerns itself".³¹ Humanitær intervensjon går på sin side ut på å beskytte hvert enkelt individ fra nasjonale trusler, for å si det enkelt. På den andre siden er mange rede for at humanitære intervensjoner skal misbrukes for å gange egne interesser.

²⁹ Ruud (2006) s. 217, R2P Right Authority 3 e

³⁰ Ramesh Thakur, *The Responsibility to Protect: Norms, laws nad the use of force in international politics*, Routledge, New York, 2011.s. 136

³¹ Oppenheim 1955, s 641, referert til i Helgesen (1999) s 21.

Som et resultat av mange menneskerettighetstraktater og R2P har individet fått en sentral stilling i folkeretten.³² Spesielt viktig blant disse traktatene er FN-pakten, den universelle deklarasjonen om menneskerettigheter, fire Geneve-konvensjoner, samt tortur- og folkemordskonvensjonen.³³

1.5 Avgrensning³⁴

Fredsbevarende operasjoner har vært akseptert som en del av FN sitt repertoar av virkemidler siden 1956, men er ikke hjemlet i FN-pakten.³⁵ Til forskjell fra kollektive humanitære intervensjoner, som kan karakteriseres som ”fredsopprettende” operasjoner, forutsetter fredsbevarende operasjoner at freden allerede er tilstede, operasjonene krever samtykke, og at maktbruk skal kun brukes i selvforsvar. Denne form for operasjon faller derfor også utenfor oppgavens tema.

Humanitær assistanse er å hjelpe en sivilbefolkning fra en naturskapt eller menneskeskapt humanitær katastrofe uten bruk av tvangsmidler og tar ikke side i en menneskeskapt konflikt.³⁶ Jeg vil ikke ta for meg spørsmålet om humanitær assistanse eller sivilbefolkningers rett til å motta nødhjelp i krigssituasjoner.

Det avgrenses også mot intervensjon fra regionale organisasjoner som ”Economic Community of West African States” (ECOWAS) i Liberia i 1990.³⁷ Selv om NATO ikke er en regional organisasjon etter FN-pakten, kan de ikke opptre uten et FN-mandat fra Sikkerhetsrådet, slik de gjorde i Kosovo. Slike operasjoner faller derfor også utenfor oppgaven.

³² Philip Alston and MacDonald, Euan, *Human Rights, Intervention, and the Use of Force*, Oxford, 2008 s. 39

³³ Avsnittet er basert på Thakur (2011) s. 119

³⁴ Dette kapittelet er i stor grad basert på redegjørelsen i Helgesen (1999) s. 6 flg

³⁵ Helgesen (1999) s. 8

³⁶ Helgesen (1999) s. 9 flg

³⁷ Helgesen (1999) s. 7

Selvforsvarsinstituttet i artikkel 51 i FN pakten tillater videre bruk av makt, men faller utenfor denne oppgaven.³⁸ Korea krigen i 1950, Kuwait i 1990 og Falklandskrigen i 1982 er eksempler tilfeller hvor Sikkerhetsrådets resolusjoner går under art. 51 og ikke art. 42. Inngrep for å forsvare egne borgere faller også utenfor denne oppgaven.

Uekte humanitære intervensjoner er intervensjoner hvor det humanitære aspektet har vært med i argumentasjonen, uten at det er hovedbegrunnelsen. Enkelte av disse blir nevnt for å få frem betydningen av det humanitære aspektet når det kommer til grunner for krigføring i det 21-århundre, men skal ikke ha en sentral plass i avhandlingen.

1.6 Rettskildespørsmålet

I dette avsnittet vil jeg ta for meg de særskilte rettskildespørsmålene som reiser seg i tilknytning til denne oppgaven. Det er relevant å si noe om dette ettersom oppgaven befinner seg innenfor folkeretten og rettskildene kan det derfor være annerledes enn innenfor nasjonale rettssystemer.

På folkerettens område har vi tradisjonelt to hovedkilder, som er konvensjoner og sedvane. Dette fremkommer blant annet i statuttene for Den internasjonale domstol (ICJ)³⁹ art 38 (1) og Wien-konvensjonen om traktatretten av 22. mai 1969 art 21(3). Kildene anses for å være likestilte, noe som innebærer at ingen på generelt grunnlag får forrang.

Det er bestemmelsene i FN-pakten som er det sentrale rettslige grunnlaget som vil bli gjennomgått i denne oppgaven. I den anledning er det nødvendig å si noen ord om hvilke tolkningsprinsipper som kommer til anvendelse ved tolkning av internasjonale kontrakter. Wien-konvensjonen art. 31-33 fastsetter noen retningslinjer for dette.⁴⁰ Av

³⁸ Ibid., Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 4. utgave, Universitetsforlaget, 2011s. 196

³⁹ Statute of the International Court of Justice, June 26, 1945

⁴⁰ Ruud (2011) s. 88

hovedbestemmelsen i art.31 følger det at utgangspunktet skal tas i traktatens ordlyd, likevel slik at ordlyden må ses i sammenheng med traktatens gjenstand og formål.⁴¹

Også etterfølgende avtaler og praksis mellom partene kan få betydning for tolkningen. Det samme gjelder andre folkerettslige regler partene er bundet av.⁴² Av dette følger for eksempel at FN-paktens formålsbestemmelse og fortale vil være relevante tolkningsmomenter i den drøftelsen som foretas, se avsnitt 2.1.1. Det er imidlertid kun dersom ordlyden ikke gir noen klar løsning, at det har vært vanlig å tillegge formålet stor vekt.⁴³ Mens dette *effektivitetsprinsippet* (formålet tillegges stor vekt) kan medføre at stater pålegges mer omfattende forpliktelser, søker derimot det *restriktive tolknings prinsipp* å beskytte statenes suverenitet gjennom innskrenkende fortolkning av traktaten.⁴⁴

Motsetningen mellom disse to tolkningsprinsippene kan være særlig illustrerende i temaet for denne oppgaven og tolkningen av de aktuelle bestemmelsene i FN-pakten. Tendensen i nyere tid har vært at hensynet til effektiv gjennomføring av traktaten ofte har fått forrang.⁴⁵ Dette endrer likevel ikke utgangspunktet om at inngrep i staters suverenitet krever en rettslig hjemmel, og at dette rettsgrunnlaget først og fremst må finnes i traktatens ordlyd.⁴⁶

Spesielt for reglene i FN-paktens kapittel VII er at det er Sikkerhetsrådet som tolker sin egen kompetanse, og det finnes ingen annen prosedyre enn å se til Sikkerhetsrådets vedtak for å fastslå hvorvidt en resolusjon om humanitær intervensjon vil være lovlig eller ikke.⁴⁷ Siden Sikkerhetsrådet er et politisk organ, vil ”rettsanvendelsen” i stor grad skje på politisk plan. Argumentasjonen og debattene vil derfor sjelden være juridisk begrunnet, selv om de ulike land kan påberope seg ulike folkerettslige prinsipper til inntekt for sitt politiske syn.⁴⁸

⁴¹ Ibid., Wien-konvensjonen art. 31 (1)

⁴² Wien-konvensjonen art. 31 (2) og (3)

⁴³ Ruud (2011) s. 92

⁴⁴ Ruud (2011) s. 93

⁴⁵ ibid

⁴⁶ ibid

⁴⁷ Helgesen (1999) s. 43. Se også avsnitt 2.2.

⁴⁸ Helgesen (1999) s. 44

Folkeretten innebærer også mer eller mindre det man kaller ”soft law”, i motsetning til nasjonal rett, som betegnes som ”hard law”. Selv om folkerettslige regler kan være bindende for statene, vil brudd på disse i mange tilfeller ikke få like strenge konsekvenser for medlemsstatene som brudd på nasjonale regler kan få for innbyggeren. Den tidligere Israelske utenriksministeren, Abba Eban, definerte en gang internasjonal rett som ”the law, which the wicked do not obey, and which the righteous do not enforce”. FN-paktens regler om humanitær intervensjon og doktrinen om Responsibility to Protect søker likevel å gjøre noe for å lage konsekvenser for de statene som bryter de fundamentale menneskerettighetene, noe jeg også vil komme nærmere inn på.

2 Reglene om humanitær intervensjon i folkeretten

I denne delen av oppgaven vil jeg først si noe om reglene som er relevante for temaet humanitær intervensjon i FN-pakten. I den anledning vil jeg komme nærmere inn på Paktens regler om intervensjon, og hvordan disse er blitt tolket i praksis. I denne redegjørelsen vil jeg også ta form meg intervensjonsforbudet i FN-paktens art 2 (7) og maktforbudet i artikkel 2 (4). Dette er argumenter som både brukes i den politiske debatten,⁴⁹ men også når rekkevidden av et vedtatt mandat skal avgjøres. Jeg vil deretter si noe om suverenitetsprinsippet og hvordan dette påvirker reglene om intervensjon. Til slutt vil jeg gå nærmere inn på doktrinen om Responsibility to Protect. Her vil jeg også komme inn på hvilken betydning denne doktrinen kan få for den rettslige stillingen til humanitære intervensjoner i vår tid.

2.1 FN-pakten

Kap. VII i FN-pakten gir FN et rettslig grunnlag for å kunne gripe inn med tvangstiltak som sanksjoner eller våpenmakt i situasjoner som utgjør en trussel mot freden, brudd på freden eller er en aggresjonshandling.⁵⁰ FN har et sentralisert sanksjonssystem som er bindende

⁴⁹ Se redegjørelsen for kapittel VII i avsnitt 1.6

⁵⁰ FN-pakten art 39 se Helgesen (1999). s 32

for alle medlemsstater.⁵¹ Når det kommer til militære tvangstiltak som humanitære intervensjoner, så er dette hovedsakelig oppgaver som er tillagt Sikkerhetsrådet.⁵²

Generalforsamlingen vedtok i ”Uniting for peace”-resolusjonen i 1950.⁵³ Resolusjonen gikk ut på at dersom Sikkerhetsrådet blir paralyisert av interne uenigheter og som en konsekvens av dette ikke kan opprettholde sitt hovedansvar for internasjonal fred og sikkerhet, skal Generalforsamlingen kunne anbefale medlemstatene å iverksette kollektive tiltak, som en humanitære intervensjon.⁵⁴ Generalforsamlingen mente at formålsparagrafen om å ivareta fred og sikkerhet i verden gjelder for hele organisasjonen, ikke bare Sikkerhetsrådet.⁵⁵ I tillegg står det i art. 24, 1 at Sikkerhetsrådet bare har ”hovedansvaret” (primary responsibility) for å ivareta internasjonal fred og sikkerhet. Artiklene som direkte omhandler humanitær intervensjon (art 39-42), og som binder alle medlemstatene, refererer seg imidlertid bare til Sikkerhetsrådet. Dette betyr at Generalforsamlingen kun kan anbefale kollektiv humanitær intervensjon, den kan ikke autorisere den.⁵⁶

2.1.1 Artikkel. 1

*The Purposes of the United Nations are: To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace;*⁵⁷

FN-pakten har en egen formålsartikkel, art. 1, som uttrykker organisasjonens overordnede mål. Spørsmålet om humanitær intervensjon er sentralt for FN, noe som kommer tydelig

⁵¹ Helgesen (1999)s 32

⁵² FN-pakten kap. VII. Art 42.

⁵³ UN General Assembly Resolution 377, "Uniting for Peace", 3. november 1950

⁵⁴ Ibid

⁵⁵ Helgesen (1999) s. 33, se fotnote 74

⁵⁶ ibid

⁵⁷ FN-pakten Art. 1

frem ved at spørsmålet behandles allerede i formålsartikkelens første ledd. Denne artikkelen er ikke en materiell regel i seg selv. Imidlertid er den anvendelig for å tolke de andre artiklene i FN-pakten⁵⁸, og for å bestemme FNs kompetanse på de saksområder hvor FN-pakten ikke inneholder noen egne uttrykkelige bestemmelser om dette,⁵⁹ se hvilken betydning Generalforsamlingen har tillagt den i avsnittet over og rettskildekapittelet.

I artikkel 1 (1) står det at formålet med FN er å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. Artikkelen oppsummerer også hva som anses for å være brudd på internasjonal fred og sikkerhet. ”Vilkårene” som oppstilles her er ikke kumulative, det holder at et av dem er oppfylt for at tiltakene blir iverksatt.

Ut i fra ordlyden kan det virke som om FN sin rolle går ut på å identifisere brudd på menneskerettighetene og iverksette tiltak som humanitær intervensjon, for å hindre bruddene på menneskerettighetene. FN-pakten gir imidlertid i liten grad menneskerettighetsbestemmelsene noe materielt innhold.⁶⁰ Utarbeidelsen av et regelverk om disse spørsmålene ble lagt til menneskerettighetskommisjonen og Generalforsamlingen. Resultatet ble ”The Universal Declaration of Human Rights”, den 10 september 1948. Traktaten ble et viktig verktøy for å utvikle menneskerettighetene videre, selv om ikke traktaten var juridisk bindende, se nærmere om forholdet til menneskerettighetene i avsnitt 2.3.4.

Når formålsbestemmelsen oppsummerer FNs ansvar for å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet, er bestemmelsen delt opp i en ”hvis” og en ”så” side. ”Så”-siden viser til de tiltak FNs sikkerhetsråd kan iverksette dersom ”hvis”-siden er oppfylt. ”Hvis”-siden kan inndeles i tre mulig vilkår. Det første vilkåret handler om ”threats to the peace”. Det vil si at trusselen mot fred og sikkerhet ikke trenger å være aktualisert. Det holder at det er en sterk trussel om det. Et eksempel på en slik mulig trussel er dersom en atomkrig mellom to

⁵⁸ Ruud (2011) s. 92

⁵⁹ Ruud (2006) s. 208

⁶⁰ Ruud (2011) s. 43, se også avsnitt 2.3.4

stormakter er i ferd med å bryte ut. Det neste vilkåret går ut på ”The suppression of acts of aggression”. Det vil si at FN skal forhindre aggressive handlinger som truer freden. Det siste vilkåret; ”other breaches of the peace” er en ventilbestemmelse som omfatter de andre tilfellene der de andre vilkårene ikke passer, men som likevel anses som en ”threat to peace” etter Sikkerhetsrådets vurdering.

På ”så”-siden står det at FN skal ta ”effective, collective measures for the prevention and removal of threats to the peace”. For at tiltaket skal være effektivt, betyr det at det må være egnet til oppnå målet om å gjenopprette fred og sikkerhet. Dette innebærer at færrest mulig skal omkomne i operasjonen, at denne skal gjennomføres på kortest mulig tid og så billig som mulig. I ”collective” ligger det at FN-statene skal samarbeide for å oppnå målet om å ”prevent and removal of the threats to the peace”. Det understreker igjen at FN-pakten åpner for å reagere også før trusselen har blitt et faktum. Et eksempel på dette er sanksjonene som blir lagt på Iran av FNs sikkerhetsråd fordi det er sterke mistanker om at Iran er i ferd med å utvikle masseødeleggingsvåpen i form av atombomber. Det er viktig å påpeke at det ikke er noe automatikk i at de nødvendige tiltakene blir igangsatt dersom de nødvendige vilkårene er på plass. En intervensjon i regi av FN forutsetter at FNs sikkerhetsråd har identifisert situasjonen som en trussel mot freden.⁶¹ Deretter er det også opp til Sikkerhetsrådet å avgjøre om noen, eventuelt hvilke, tiltak som skal iverksettes, se artikkel 39, 41 og 42.

2.1.2 Artikkel 2 (7)

(7) Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.

⁶¹ Se avsnitt 2.1.4

I en oppgave om det rettslige grunnlaget for kollektive humanitære intervensjoner i henhold til FN-pakten, må vi også innom en drøftelse av art 2 (7). Artikkelen gir uttrykk for et av de viktigste prinsippene folkeretten, nemlig forbudet mot å blande seg inn (intervenere) i et annet lands indre eller eksterne anliggender.⁶² Dette forbudet må ses i sammenheng med suverenitetsprinsippet og andre prinsipper som skal beskytte partenes autoritet, se avsnitt 2.3. Artikkel 2(7) slår uttrykkelig fast at FN-organene ikke skal intervenere i medlemsstatenes interne jurisdiksjon,⁶³ men at FN-pakten ikke er til hinder for slik intervensjon dersom Sikkerhetsrådet har truffet beslutning om dette i samsvar med reglene i paktens kapittel VII. Sett i sammenheng utgjør dermed intervensjonsforbudet *hovedregelen* i FN-pakten, mens reglene i kapittel VII fremstår som unntak som kan være aktuelle i enkelte situasjoner. Før jeg går inn på artikkel 39, 41 og 42 i paktens kapittel VII, vel jeg derfor gå noe inn på det som er FN-paktens hovedregel.

Det avgjørende for intervensjonsforbudet er å avklare hva som ligger i begrepet *intern jurisdiksjon* ("domestic jurisdiction").⁶⁴ FN-pakten inneholder ikke selv noen presisering og klargjøring av dette. Viktige kilder for å fastlegge rekkevidden og grensene for intervensjonsforbudet kan man derimot finne i rettspraksis,⁶⁵ som jeg nå vil gå nærmere inn på i avsnitt 2.1.2.1 og 2.1.2.2.

2.1.2.1 Albania-dommen

Et eksempel som kan bidra til å forklare hvor langt intervensjonsforbudet strekker seg er en Albania-dommen⁶⁶ fra ICJ i 1949.⁶⁷ Avgjørelsen kom i etterkant av at britiske mineryddere hadde fjernet miner i Albanias farvann. Domstolen erklærte at denne

⁶² Ruud (2006) s. 191 flg

⁶³ Helgesen (1999) s. 17

⁶⁴ Helgesen (1999) s. 18, se FN-pakten art. 2 (7)

⁶⁵ Ruud (2006) s. 194

⁶⁶ The Corfu Channel Case, ICJ Reports 1949

⁶⁷ Helgesen (1999) s. 18

handlingen var en krenkelse av Albanias suverenitet.⁶⁸ Avgjørelsen kan tolkes slik at mineryddingen var et internt anliggende, og selv om Albania hadde en plikt til å rydde minene som var blitt forsømt, slo domstolen fast at dette ikke kunne rettferdiggjøre britenes handling.⁶⁹ Domstolen uttalte at mineryddingen ”*might easily lead to perverting the administration of justice itself*”. Med andre ord var domstolen minst like opptatt av hva konsekvensene av en dom som tillot mineryddingen kunne bli som selve den omstridte handlingen alene.

2.1.2.2 Nicaragua-dommen

Nicaragua-dommen⁷⁰ fra 1986 har også en sentral plass i spørsmålet om humanitær intervensjon.⁷¹ ICJs uttalelser i denne saken trakk også opp grenselinjen mellom ulovlig intervensjon og forbudet mot bruk av makt. I denne dommen ble det slått fast at USAs støtte gjennom finansiering av opprørsstyrken Contras i Nicaragua måtte anses som en ulovlig intervensjon.⁷² Selve forsyningen av våpen og treningen av opprørsstyrken ble også ansett for å stride mot maktforbudet.⁷³ Både denne avgjørelsen og Albania-dommen (se ovenfor) viser at dagens intervensjonsforbud går mye lenger enn kun å være et forbud mot bruk av makt.⁷⁴

2.1.3 Artikkel 2 (4)

2 (4) All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.

⁶⁸ Simon Chesterman, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford, 2001s. 50

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Nicaragua v. United States of America, ICJ Reports 1986 s. 14

⁷¹ Helgesen (1999) s. 18

⁷² Ruud (2006). s 192, jfr ICJ Rep. 1986 s 14. s 119 (para. 228)

⁷³ ibid

⁷⁴ Ruud (2006) s. 192

Siden denne oppgavens fokuserer på *militære* humanitære intervensjoner, er det også nødvendig å se på FN-paktens artikkel 2 (4) som oppstiller forbudet mot bruk av makt. Det er kun artikkel 2 (7) (intervensjonsforbudet) som eksplisitt uttaler at FN-paktens kapittel VII oppstiller et unntak fra det overordnede forbudet. Siden artikkel 42 i FN-paktens kapittel VII gir adgang til *militære* intervensjoner etter vedtak fra Sikkerhetsrådet, vil denne bestemmelsen også være et unntak fra maktforbudet i artikkel 2 (4).⁷⁵ Det blir derfor nødvendig å si noe om artikkel 2 (4) i forhold til oppgavens tema.

Traktatfesting av maktforbudet begynte så vidt i 1907 med fredskonferansen og den såkalte Drago Porter-konvensjonen.⁷⁶ Den siste hadde tittelen ”om begrensning i bruk av makt ved inndrivelse av kontraktsmessig gjeld”. Maktforbudet i denne traktaten var imidlertid ikke absolutt, og traktaten hadde et viktig unntak fra maktforbudet som dreide seg om voldgift.⁷⁷ Dersom den andre parten ikke unnlot å følge en voldgiftsdom eller ikke samtykket til den i det hele tatt, var maktanvendelse tillat. Da Folkeforbundet i 1919 vedtok en traktat som vi kjenner som Folkeforbundspakten, inneholdt heller ikke den et absolutt forbud mot maktbruk. På en side fastslo pakten (art. 12) at medlemslandene var forpliktet til å inngå voldgift eller ta saken inn for Folkeforbundet for å løse konfliktene. Dette var imidlertid bare en forpliktelse til ikke å ty til makt før tre måneder etter at dommen var avsagt.

Det første generelle forbudet mot bruk av makt i internasjonale konflikter ble traktatfestet i den såkalte Briand-Kellog pakten 1928.⁷⁸ Over seksti stater ratifiserte pakten og til tross for alderen blir pakten ansett gjeldende i dag som sedvanerett.⁷⁹ Selv om ordlyden i pakten er nokså kategorisk, ansees den for å tolkes slik at de samme begrensningene gjelder som i

⁷⁵ Chesterman (2001) s. 48

⁷⁶ Ruud (2006) s. 193, Den andre Haag-konvensjonen av 18. oktober 1907 (Drago Porter-konvensjonen)

⁷⁷ Ruud (2006) s. 193

⁷⁸ The Kellogg–Briand Pact/General Treaty for the Renunciation of War or the World Peace Act. Se Ruud: Krigens folkerett s. 68, referert til i Ruud (2006) s. 193.

⁷⁹ Ruud (2006) s. 193

FN-paktens forankring av forbudet.⁸⁰ Alt dette viser at selv om maktforbudet har lang tradisjon og oppslutning, har det aldri blitt ansett som absolutt og kan i enkelte tilfeller vike for andre interesser.

Artikkel 2 (4) forbyr stater å bruke eller true med å bruke militær makt mot andre staters politiske eller territoriale integritet. Bestemmelsen avsluttes av en ventilbestemmelse for å dekke alle tilfeller som ikke går mot territoriet eller selvstendigheten til en stat, men som må anses som maktbruk som på andre måter bryter med intensjonene i FN-pakten (*...or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations*). Bestemmelsen er nært knyttet til FN sin fredsbevarende funksjon, og må ses i sammenheng med FN-paktens formålsbestemmelse første ledd hvor det står det at FN sitt hovedformål er å hindre krig. Bestemmelsen er av de fleste forstått som et *jus cogens* prinsipp. Det vil si en permanent og en ikke-diskutabel norm innenfor folkeretten.⁸¹ Selv om forbudet i artikkel 2 (4) strengt tatt bare gjelder medlemslandene, er det derfor bred enighet om at bestemmelsen er folkerettslig sedvane, bindene for også de som ikke er medlem av FN.⁸² At maktforbudet har en slik stilling i ble blant annet slått fast i Nicaragua-dommen fra 1986.⁸³ Dommerne uttalte her at forbudet mot bruk av makt var ”*a conspicuous example of a rule of international law having the character of jus cogens*.”⁸⁴

Både maktforbudet i artikkel 2 (4) og intervensjonsforbudet i artikkel 2 (7) er et resultat og en nødvendig konsekvens av suverenitetsprinsippet. Intervensjonsforbudet går lenger enn maktforbudet i beskyttelse av landenes suverenitet fordi det som nevnt også beskytter mot andre inngrep enn bruk av makt, se avsnitt 2.1.2.

⁸⁰ Ruud (2006) s. 194

⁸¹ Alston (2008). s. 7

⁸² Ruud (2006) s. 194

⁸³ ICJ Reports. 1986 s. 14, se særlig avsnitt 188 og 190.

⁸⁴ ICJ Reports. 1986 s. 100.

2.1.4 Artikkel. 39

The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security.

Til tross for utgangspunktet om et intervensjonsforbud og maktforbud, oppstiller altså FN-pakten mulighet for å intervenere gjennom reglene i paktens kapittel VII. Det følger av artikkel 39 i dette kapitlet at det er FNs sikkerhetsråd som har fått kompetansen til å vedta tiltak for å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet, og forhindre brudd på denne freden.⁸⁵ Det er videre Sikkerhetsrådets skjønn som avgjør hva som anses for å være en trussel eller brudd på freden samt hva som utgjør en trussel mot freden, et fredsbrudd eller en aggresjonshandling, som er vilkårene for når det kan interverneres.⁸⁶ Ordlyden ”brudd på fred” kan tolkes slik at det kreves en militær handling *over grensen mellom to stater*.⁸⁷ Men Sikkerhetsrådet har uttalt:

*”The absence of war and military conflicts amongst States does not in itself ensure international peace and security. The non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to the peace and security.”*⁸⁸

Uttalelsene kan tolkes slik at ”brudd på freden” kan få enn videre betydning enn tidligere antatt. Dersom det er tvil om vilkåret om ”brudd på freden” er oppfylt, kan Sikkerhetsrådet også støtte seg på vilkåret om ”trussel mot freden”.⁸⁹ I trusselbegrepet ligger det at

⁸⁵ Ruud (2006) s. 216

⁸⁶ Helgesen (1999)s 33.

⁸⁷ *ibid*

⁸⁸ Security Council Summit Statement concerning the Council’s Responsibility in the maintenance of International Peace and Security, 47 UN SCOR (3046th mtg) UN Doc S/23500 (1992), referert i Chesterman (2001) s. 128

⁸⁹ Helgesen (1999) s. 34

situasjonen som kan innebære at freden blir brutt må være nærliggende og akutt.⁹⁰

Ordlyden ”acts of aggression” sikter til situasjoner hvor det er skjedd en direkte eller indirekte bruk av makt, eller forsyninger av våpen.⁹¹

Selv om Sikkerhetsrådet tillates betydelig skjønn i vurderingen av den aktuelle situasjonen, medfører ordlyden i bestemmelsen at Sikkerhetsrådets kompetanse er saklig avgrenset til de nevnte situasjoner.⁹² Sikkerhetsrådet kan altså ikke vedta tiltak etter kap. VII dersom det utelukkende foreligger trusler av en annen karakter enn trussel mot freden ol. Dette betyr at en streng fortolkning av ordlyden i utgangspunktet stenger for intervensjoner som alene er begrunnet i menneskerettighetsbrudd.⁹³ Vi har likevel flere eksempler på at Sikkerhetsrådet har gitt resolusjoner som i stor grad har vært begrunnet på humanitært og i enkelte tilfeller demokratisk grunnlag.⁹⁴ Etter FN-s toppmøte i 2005⁹⁵ antas det nå også at Sikkerhetsrådet kan handle etter kapittel VII dersom en stat ikke oppfyller sine forpliktelser til å beskytte egen befolkning mot folkemord, krigsforbrytelser, etnisk rensning og forbrytelser mot menneskeheten.⁹⁶ Dette viser en klar utvikling i synet på hva som anses for å kunne være grunnlag for intervensjon etter kap VII.⁹⁷ Vedtaket innebærer imidlertid ikke en anerkjennelse av en rett for statenes til å gripe inn med militær makt. Det er Sikkerhetsrådet som må finne at en aktuell situasjon innebærer en ”brudd på freden”, ”trussel mot freden” eller ”aggresjonshandling”, og uten en slik beslutning, vil det ikke være grunnlag for intervensjon etter FN-paktens kapittel VII.⁹⁸ I disse tilfellene oppstår dilemmaet om stater likevel skal reagere (til tross for et eventuelt forbud i folkeretten).⁹⁹ Som nevnt her vil dette

⁹⁰ Helgesen (1999) s. 34-35

⁹¹ Ibid

⁹² Ruud (2006) s. 216

⁹³ ibid

⁹⁴ Ruud (2011) s. 215, se også redegjørelsen i avsnitt 2.2

⁹⁵ Se avsnitt 2.4.9

⁹⁶ Ruud (2011) s. 215

⁹⁷ Se også avsnitt 2.2.10

⁹⁸ FN-pakten art. 39, Ruud (2011) s. 215

⁹⁹ Ruud (2006) s. 217, jf. avsnitt 1.3.

spørsmålet ofte være av en mer moralsk karakter når det foreligger massive krenkelser av menneskerettigheter innenfor en stat.

Dersom Sikkerhetsrådet har kommet frem til at det foreligger en situasjon som krever handling fra det internasjonale samfunnet, skal Sikkerhetsrådet komme med anbefalinger om hva som burde gjøres for å opprettholde ”internasjonal peace and security”. Hvilke virkemidler som FNs sikkerhetsråd kan bruke er beskrevet i artikkel 41 og 42.

2.1.5 Om artikkel 40 og 41

Artikkel 40 og 41 omhandler ikke spørsmålet om bruk av militære midler. Artikkel 40 gir adgang til å fastsette *midlertidig* tiltak for å forhindre en forverring av en situasjon, for eksempel en fordømmelse og krav om opphør av menneskerettighetskremler.¹⁰⁰ Art. 41 er hjemmelen for intervensjoner som ikke medfører ”the use of armed force”. FN-pakten legger opp til at *militære* intervensjoner (artikkel 42) først skjer *etter* at tiltak etter artikkel 40 og 41 er gjennomført. En kort gjennomgang av disse bestemmelsene vil derfor være relevant for oppgavens tema, selv om det er klart at Sikkerhetsrådet kan gå rett til tiltak etter artikkel 42 om andre tiltak vurderes som utilstrekkelige, se avsnitt 2.16.

Artikkel 40 er den ”mildeste” av bestemmelsene i Paktens kapittel VII. Vedtak etter denne bestemmelsen kan komme før Sikkerhetsrådet vedtar anbefalinger eller treffer vedtak om tiltak etter artikkel 39.¹⁰¹ Bestemmelsen gir bare hjemmel til å ”call upon” partene i en konflikt til å bøye seg for midlertidige forføyninger, og disse forføyningene kan ikke innskrenke de respektive parters rettigheter, krav eller stilling.¹⁰² Ordlyden ”call upon” kan etterlate noe usikkerhet med hensyn til om vedtakene må anses som *bindende*. Ruud legger imidlertid til grunn at dette er tilfellet blant annet under henvisning til at resolusjon 660 (1990) vedtatt i denne bestemmelser bruker ordet ”demands”.¹⁰³

¹⁰⁰ Ruud (2006) s. 217

¹⁰¹ FN-pakten art 40 første punktum

¹⁰² FN-pakten art 40 annet punktum

¹⁰³ Ruud (2011) s. 215

Hensikten bak intervensjoner som ikke innebærer bruk av militære midler (artikkel 41) er å oppnå målene satt frem av formålsbestemmelsen art 1.1 om fred og sikkerhet. Tiltakene som bestemmelsen henviser til inkluderer helt eller delvis avbrytelse av "economic relations" samt en rekke former for kommunikasjon mellom FN-statene og den staten det er snakk om. Med andre ord gir artikkel 41 hjemmel for økonomisk og diplomatisk boikott. Oppregningen i bestemmelsen om hva slags tiltak som kan iverksettes er ikke uttømmende.¹⁰⁴ Bestemmelsen sier at Sikkerhetsrådet "may decide" hvilke tiltak som skal gjennomføres, noe som medfører at vedtakene kan være av bindende karakter for FN-statene.¹⁰⁵

2.1.6 Artikkel. 42

Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.

Artikkel 42 er hovedhjemmelen for humanitær intervensjon med militære midler. Bestemmelsen gir Sikkerhetsrådet hjemmel til å autorisere bruk av væpnet makt i situasjoner hvor konflikten ikke har latt seg løse med de fredelige midlene beskrevet i artikkel 41, eller Sikkerhetsrådet har ansett disse midlene for å være utilstrekkelige. Det er altså ikke noe krav at tiltak etter artikkel 41 faktisk er blitt anvendt, men Sikkerhetsrådet må ha vurdert dem.¹⁰⁶ Det kan således sies at bestemmelsen oppstiller et slags *nødvendighetsvilkår*.¹⁰⁷ Ordlyden "as may be necessary to maintain or restore international peace and security" tilsier også at det foreligger krav om forholdsmessighet

¹⁰⁴ Ruud (2006) s. 217

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ruud (2006) s. 218

¹⁰⁷ Helgesen (1999) s. 141

(et proporsjonalitetsprinsipp): Sikkerhetsrådet må vurdere hvilke konsekvenser en intervensjon vil få for det interne forholdet.¹⁰⁸ På denne bakgrunn kan man også si at prinsippet innebærer at Sikkerhetsrådet må vurdere *om* intervensjonen bør gjennomføres.¹⁰⁹

Standardformuleringen i resolusjoner som er hjemlet i artikkel 42 er gjerne at mandatet gir autorisasjon til å bruke ”all necessary means” for å gjenopprette og sikre freden.¹¹⁰ Selv om formuleringen kan synes ganske vid, må det også antas at ordlyden setter en begrensning for hvor langt den militære operasjonen kan gå.¹¹¹ Også formålet til FN som organisasjon (opprettholde og gjenopprette fred) og de politiske debattene i Sikkerhetsrådet tilsier at den militære operasjonen heller ikke må være mer omfattende enn hva som er nødvendig i den enkelte situasjon.¹¹²

Artikkelen beskriver de aktuelle tiltakene om væpnet makt som bruk av luft-, bakke- og sjøstyrker. Bestemmelsen gir ikke Sikkerhetsrådet myndighet til å autorisere bruk av masseødelegglesesvåpen som atombomber. Bestemmelsen hjemler også bruk av militær makt brukt for å blokkere for eksempel en havn eller å gjennomføre en militærøvelse, dersom dette er tilstrekkelig for opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. Det er ikke noe vilkår at det militære operasjonen skjer under FN-kommando: også andre organisasjoner (for eksempel NATO) kan handle etter FN-mandat.¹¹³

Et vedtak etter denne bestemmelsen vil innebære et innhugg i FN-paktens intervensjonsforbud, men også maktforbud.¹¹⁴ Det er altså disse operasjonene etter kap VII som vil være mest inngripende for en stats suverenitet. Tolkes uttrykkene ”trussel eller brudd på freden” i artikkel 39 vidt, vil dette altså gå på bekostning av disse andre

¹⁰⁸ Helgesen (1999) s. 142

¹⁰⁹ *ibid*

¹¹⁰ Frank Berman, *The Authorization Model: Resolution 678 and Its Effects: I The UN Security Council, From the Cold War to the 21st Century*, London, 2004, s. 158

¹¹¹ Berman (2004) s. 158, Helgesen (1999) s. 37

¹¹² Helgesen (1999) s. 37

¹¹³ Berman (2004) s. 157

¹¹⁴ Avsnitt 2.1.3

prinsippene i folkeretten og FN-pakten. I den senere tid har vi som nevnt likevel sett en tendens til en slik utvikling, se også avsnitt 2.1.4 og 2.2.10.

Som vi kan se ut i fra art. 1, 39, 41 og 42 er det ikke objektive kriterier som avgjør om det skal utføres en humanitær intervensjon eller ikke, men Sikkerhetsrådets subjektive skjønn som er avgjørende. Ordlyden i artikkel 39 må likevel antas å sette en grense for hvilke situasjoner som kan danne grunnlaget for intervensjon etter FN-paktens regler.¹¹⁵ Tolkes den for vidt kan det stilles spørsmål ved om FN-pakten faktisk gir adgang til intervensjonen og maktbruken.¹¹⁶

2.2 Sikkerhetsrådets praksis og presedens¹¹⁷

For at et en intervensjon skal kunne skape presedens innenfor humanitære intervensjoner med FN-mandat, må Sikkerhetsrådet ha begrunnet intervensjonen direkte i kapittel VII i FN-pakten. Siden det er Sikkerhetsrådet som etter FN-pakten har mandat til å avgjøre hvilke situasjoner som anses som en trussel eller brudd på freden, vil Sikkerhetsrådets praksis være en viktig kilde for å avgjøre hva som ligger i disse vilkårene.¹¹⁸

Det finnes flere eksempler på vedtak som har grunnlag i FN-paktens kapittel VII.¹¹⁹ I flere av disse vedtakene har Sikkerhetsrådet referert art. 39 i FN-pakten, under henvisning til at en situasjon anses å innebære en "threat to international peace and security" eller "a breach or threat of the peace". Når Sikkerhetsrådet tillater en intervensjon og bruk av "all necessary means" er dette en referanse til FN-paktens art. 42 og uttrykket "such actions may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea or land forces".¹²⁰ I

¹¹⁵ Se avsnitt 2.1.4

¹¹⁶ jf. synspunktene i Nicholas J. Wheeler, *Saving Strangers*, Oxford, 2000. s. 15

¹¹⁷ Oppbygningen i dette kapittelet bygger i stor grad på fremstillingen i Helgesens: til krig for menneskerettighetene, kapittel 3.

¹¹⁸ Helgesen (1999). s. 45-46

¹¹⁹ Anne Orford, *International Authority and the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, 2011 s. 7

¹²⁰ Helgesen (1999). s. 37-38

det følgende vil jeg redegjøre for noen av resolusjonene som kan være interessante i forhold til denne oppgavens tema.

2.2.1 Kongo

I kjølevannet av en Belgisk intervensjon i Kongo ba kongolesiske myndigheter om militær assistanse fra FN i juli 1960.¹²¹ Regjeringen trengte hjelp til å opprettholde kontrollen over provinsen Katanga som var kontrollert av opprørere. Sikkerhetsrådet vedtok å sende styrken ”UN Operation in Congo” (ONUC). Dette er den største operasjonen FN har utført for å gi assistanse.¹²² Etter at regjeringen brøt sammen, ble ONUC sin rolle omdefinert til å drive politi- og sikkerhetsfunksjoner. Resolusjon 161 i 1961 ba ONUC om å gjøre det som var nødvendig for å hindre en borgerkrig, ved blant annet å hindre alle militære operasjoner som ikke var under FN-kommando.¹²³

Styrken var fredsbevarende og juridisk sett ble ONUSs maktbruk legitimert som selvforsvar etter artikkel 51. Da ONUC-styrkene først gikk inn i Katanga-provinsen og nedkjempet opprørsstyrkene, ble det aldri klargjort om maktbruken var nødvendig for å opprettholde internasjonal fred og orden. Intervensjonen skjedde som sagt under samtykke fra Kongo og er dermed ikke en egentlig humanitær intervensjon.¹²⁴ Dette var likevel det første tilfelle hvor FNs sikkerhetsråd vedtok en resolusjon som ga direkte beskyttelse til sivile. Mandatet må også sies å ha vært så vidt at det gikk utover det som med rimelighet kan kalles selvforsvar.¹²⁵ Saken kan muligens trekke i retning av starten på utviklingen i å vise større aksept for maktbruk for å beskytte sivile.

¹²¹ Orford (2011) s. 76

¹²² Chesterman (2001) s. 65

¹²³ Helgesen (1999) s. 49

¹²⁴ Helgesen (1999) s. 49

¹²⁵ Ibid.

2.2.2 Sør-Afrika/Apartheid

I tiden mellom 1960 og 1994 førte regjeringen i Sør-Afrika et regime som vi kjenner som Apartheid. Diskrimineringen var omfattende og den fargede delen av befolkningens menneskerettigheter ble krenket. Dette gikk så langt at Sikkerhetsrådet vedtok en resolusjon (resolusjon 418), hvor krenkelsene ble karakterisert som en ”threat to international peace and security”. Begrunnelsen omfattet både Sør-Afrikas voldsbruk, samt aggressive handlinger mot naboene i regionen og opprusting av militære styrker.¹²⁶ Resolusjonen var således ikke alene begrunnet i menneskerettighetsbruddene, se det som er sagt ovenfor om kap VIIs saklige virkeområde.

Det viktigste som kan trekkes ut fra denne resolusjonen, er likevel at Sikkerhetsrådet for det første gang vedtok en resolusjon hjemlet i kapittel VII i FN-pakten, som også viste til et lands interne brudd på menneskerettighetene, selv om resolusjonen ikke hjemlet bruk av militær makt.¹²⁷

2.2.3 Sør-Rhodesia

Under ledelse av Ian Smith erklærte Sør-Rhodesia seg selvstendig fra England i 1965.¹²⁸ Smith førte en politikk som ledet til alvorlige brudd på menneskerettighetene, og i likhet med Apartheid var den også svært diskriminerende. Sikkerhetsrådet vedtok derfor resolusjon 221 som uttalte at ”the resulting situation constitutes a threat to the peace”.¹²⁹ Med andre ord ble menneskerettighetsbrudd og diskriminering igjen ansett for å utgjøre en situasjon som faller inn under kapittel VII i FN-pakten.

Selv om denne resolusjonen er verdt å nevne, må ikke resultatet eller dens presedensverdi overdrives.¹³⁰ Maktbruken ble kun autorisert til Storbritannia, som uansett hadde

¹²⁶ Helgesen (1999) s. 52-53

¹²⁷ Helgesen (1999) s. 54

¹²⁸ Helgesen (1999) s. 49

¹²⁹ Helgesen (1999) s. 50

¹³⁰ Helgesen (1999) s. 51

myndighet over landet som en gammel kolonimakt. Ingen andre land kunne derfor handle på bakgrunn av resolusjonen. Det følger også av begrunnelsen til resolusjonen at det i dette tilfellet også var snakk om hendelser som gikk utover landegrensene, og derfor ikke alene et internt anliggende.¹³¹ Resolusjonen er likevel et eksempel på at det internasjonale samfunnet reagerte. Mange anser derfor avgjørelsen for å ha et sterkt ønske om å forsvare menneskerettighetene.

2.2.4 Irak

Etter Saddam Hussain sitt tap mot USA i Golfkrigen, startet et stort opprør som spesielt hadde støtte blant den kurdiske befolkningen. Opprørerne hadde nok håpet på at de amerikanske styrkene skulle felle Saddam Hussein og Bathpartiet, men i stedet trakk amerikanerne seg ut og opprøret ble hardt slått ned på av Saddams regime. Dette førte blant annet til at det oppsto over to millioner kurdiske flyktninger.¹³² Frankrike og Tyrkia (som fryktet store flyktningstrømmer over grensene) var de som tok opp situasjonen for FNs Sikkerhetsråd.¹³³ Den franske utenriksministeren uttalte i denne sammenheng at det internasjonale samfunnets plikt til å intervenere også strakk seg til situasjoner hvor det ble begått massive menneskerettsbrudd.¹³⁴ Å anføre Iraks behandling av kurderne som begrunnelse for intervensjon hadde imidlertid problemer med å få den nødvendige støtten i Sikkerhetsrådet, under henvisning til intervensjonsforbudet.¹³⁵ Det var likevel en klar oppfatning i Sikkerhetsrådet at de hadde et ansvar for å involvere seg i konflikten. Tyrkia og Iran la frem argumentet om at de massive flyktningstrømmene i seg selv kunne utgjøre en trussel mot ”fred og sikkerhet” i regionen.¹³⁶ Det var også denne begrunnelsen for intervensjon som fikk den nødvendige støtte når Sikkerhetsrådet vedtok resolusjon 688.¹³⁷

¹³¹ Helgesen (1999) s. 51-52

¹³² Helgesen (1999) s. 55

¹³³ Wheeler (2000) s. 141

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Wheeler (2000) s. 142

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Helgesen (1999) s. 59

I dette tilfelle var det altså ikke brutaliteten i seg selv som var begrunnelsen for Sikkerhetsrådets avgjørelse, men det faktum at brutaliteten førte til flyktningstrømmer.¹³⁸

Resolusjonen åpnet ikke for bruk av militærmakt, men skaper presedens for humanitær intervensjon fordi den utvider hva som kan regnes som en "threat against international peace and security".¹³⁹ Før denne resolusjonen var det hovedsakelig rasediskriminering som var blitt anført som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet av Sikkerhetsrådet. Dette var den første resolusjonen som ikke var basert på noen form for diskriminering. Saken illustrerer likevel også det politiske aspektet ved disse beslutningene og enkelte staters motvilje mot å utvide vilkåret "threats to international peace and security" som grunnlag for bruk av makt etter FN-paktens kapittel VII.¹⁴⁰

2.2.5 Somalia

Da diktatoren Siad Barre ble styrtet klarte ingen av de gruppene som sto bak å ta ledelse over maktapparatet. Resultatet ble en borgerkrig som førte til at over 350 000 omkom av sult. Rundt 1,5 millioner av Rwandas 7 millioner innbyggere måtte flykte på grunn av herjingene.¹⁴¹

For å sikre at humanitær hjelp skulle komme frem til de som trengte det, vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 794 som autoriserte bruk av "all necessary means" for å oppnå dette formålet.¹⁴² Siden Somalia på dette tidspunktet ikke hadde noe fungerende maktapparat, og det derfor ikke var mulighet til å få statens godkjenning for bruk av makt for å få frem nødvendig humanitær hjelp, var det uansett nødvendig å foreta en intervensjon etter FN paktens kapittel VII.¹⁴³ Det er likevel klart at resolusjonen som ble vedtatt hadde

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Ibid

¹⁴⁰ Wheeler (2000) s. 15

¹⁴¹ Chesterman s. 145

¹⁴² FN-pakten. Art 39.

¹⁴³ Wheeler (2000), s. 183

en humanitær begrunnelse:¹⁴⁴ ”... *Determining the magnitude of the human tragedy caused the conflict in Somalia (...) constitutes a threat to international peace and security.*”¹⁴⁵ Til forskjell fra Resolusjon 688 (Irak) var det altså ikke de store flyktningestrømmer til nabolandene som begrunnet intervensjonen. I dette tilfellet var det interne forhold (krigsherjingene som hindret at den humanitære hjelpen kom frem), som alene ble ansett som tilstrekkelig for å autorisere en militær humanitær intervensjon.¹⁴⁶ Resolusjon 794 kan dermed bli sett på som et stort sprang fra resolusjon 688. En forskjell mellom de to situasjonene er likevel at Somalia på dette tidspunktet ikke hadde noe fungerende maktapparat, og en intervensjon ville dermed ikke nødvendigvis være like inngripende for landets suverenitet ettersom det ikke var noe maktapparat som kunne godkjenne operasjonen.

I dette tilfellet er det naturlig å anse presedensverdien for å være stor. Generalsekretæren i FN uttalte at intervensjonen ”established a *precedent* in the *history* of the *United Nations*: it *decided for the first time to intervene militarily for strictly humanitarian purposes*”.

2.2.6 Rwanda

Da Nederland var kolonimakt i Rwanda delte de befolkningen opp etter utseende. Den ene gruppen ble kalt Hutuer og den andre Tutsier. Konflikter oppsto mellom de to gruppene og i 1994 ble over en million mennesker drept på ca tre måneder. I utgangspunktet var det flere fredsbevarende stryker i landet (2500 ”peacekeepers”) (Resolusjon 873).¹⁴⁷ Midt i krisen stemte Sikkerhetsrådet for å redusere dette antallet (til 270) etter at 10 belgiske soldater ble drept (Resolusjon 912). I tråd med Generalsekretærens ønske vedtok Sikkerhetsrådet likevel senere resolusjon 918 som økte den fredsbevarende styrken til 5500 mann.¹⁴⁸ Overgrepene og folkemordet fortsatte imidlertid og Frankrike var den som ledet

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Sitat fra Resolusjon 794, 1992, referert fra Chesterman (2001) s. 142

¹⁴⁶ Helgesen (1999) s. 99.

¹⁴⁷ Chesterman (2001) s. 145

¹⁴⁸ Ibid

an og gikk inn for å få Sikkerhetsrådets autorisasjon til en væpnet intervensjon.¹⁴⁹ Begrunnelsen for en intervensjon ble formulert som ”the magnitude of the humanitarian crisis in Rwanda”.¹⁵⁰ I motsetning til situasjonen i Irak i 1991, var det altså ikke flyktningstrømmen som ble ansett for å utgjøre en ”trussel mot freden”.¹⁵¹ I Sikkerhetsrådet var det ti stater som stemte for en slik resolusjon 929, og fem (herunder Kina) avsto fra å stemme. Dette viser at intervensjoner som alene er begrunnet i humanitære forhold er kontroversielle.¹⁵² Vedtakelsen av resolusjonen og begrunnelsen for denne må likevel antas å ha presedensverdi.¹⁵³

2.2.7 Haiti

Den demokratisk valgte presidenten i Haiti, Jean-Bertrand ble i 1991 styrtet og satt i eksil av hæren. Sikkerhetsrådet vedtok en olje- og våpenbargo med hjemmel artikkel 41 i resolusjon 841. Da dette ikke var tilstrekkelig for bedre forholdene i Haiti vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 940 som vedtok at Jean-Bartrand skulle gjeninnsettes og fred og sikkerhet skulle sikres med ”all necessary means”, jfr art 42.

I likhet med tilfellene i Rwanda og Somalia viser heller ikke denne resolusjonen til grenseoverskridende trusler.¹⁵⁴ Sett i sammenheng med utviklingen innenfor Sikkerhetsrådets resolusjoner i denne perioden, var ikke denne resolusjonen god på å gjenkjenne menneskelige lidelser som et argument for humanitære intervensjoner.¹⁵⁵ Men det var første gang at det kan hevdes at Sikkerhetsrådet autoriserte bruk av makt til støtte for demokrati.¹⁵⁶

¹⁴⁹ Wheeler (2000) s. 231

¹⁵⁰ Helgesen (1999) s. 108

¹⁵¹ Ibid

¹⁵² Wheeler (2001) s. 232

¹⁵³ Helgesen (1999) s. 111

¹⁵⁴ Helgesen (1999) s. 118

¹⁵⁵ Chesterman (2001) s. 151

¹⁵⁶ Chesterman (2001) s. 152

2.2.8 Libya¹⁵⁷

I februar 2011 startet det politiske protester mot Muammar Gaddafi sitt 41 år lange regime. Selv om opprøret startet i Tripoli spredte det seg fort over hele landet og fikk sitt hovedsete i byen Benghazi. Gaddafi sendte hæren til Benghazi for å slå ned på opprøret. 22. februar holdt han en tale hvor han kalte opprørerne for ”cockraches” og oppfordret sine støttespillere til å ”cleanse Libya house by house”.

Organisasjonene League of Arab States, Organization of the Islamic Conference, African Union og Gulf Cooperation Council, var tidlig ute med å fordømme Gaddafi sine angrep på demonstrantene. Dette var viktig for å gjøre konflikten kjent i det internasjonale samfunnet og legge press på Sikkerhetsrådet til å reagere. Også i vesten var presset stort mot regimet. EU og en del vestlige stater var tidlig ute med økonomiske sanksjoner, herunder å fryse Gaddafiregimets midler. Frankrike og England uttrykte tidlig et ønske om en flyforbudssone, ettersom mange av de mest brutale angrepene kom i form av luftangrep. Human Rights Council uttalte i Resolusjon S-15/2 at Libya måtte opprettholde sin ”responsibility to protect” ved å sørge for opphør av menneskerettighetsbruddene.¹⁵⁸ Resolusjon 1970 ble enstemmig satt i kraft av Sikkerhetsrådet den 26. februar 2011. I likhet med Human Rights Council uttalte også Sikkerhetsrådet at Libya måtte opprettholde sitt ”responsibility to protect”. Dette var første gang siden krisen i Darfur i 2006 at Sikkerhetsrådet refererte til R2P. Resolusjonen innførte også forbud mot å eksportere våpen til Libya, samt å fryse alle Gaddafi familiens midler. Denne resolusjonen hadde sin hovedhjemmel i art 41 i FN-pakten.

Etter at Libyas diktator Muammar Gaddafi uttalte at ”veiene [skulle] renne med blod” i byen Benghazi reagerte FNs sikkerhetsrådet med å gjennomføre en humanitær intervensjon

¹⁵⁷ Denne regjørelsen er baserer seg hovedsakelig på artikkelen ”The Crisis in Libya” av Ramesh Thakur (<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-libya>)

¹⁵⁸ Se redgjørelsen for R2P i denne avhandlingen

(Resolusjon 1973) for å beskytte sivilbefolkningen ”with all means necessary”, jf. artikkel 42.

Det viste seg etter hvert at det var uenighet i Sikkerhetsrådet om hva som skulle tilsi ”all means necessary”.¹⁵⁹ England, USA og Frankrike mente at ordlyden i art 39 sammen med Gaddafi sine nevnte utsagn, måtte tilsi at man ikke kunne gi opp intervensjonen før Gaddafis regime var over. Begrunnelsen var at dette var nødvendig for å redde sivilbefolkningen, også på lengre sikt. Kina og Russland på sin side mente at ordlyden kun ga hjemmel til å fjerne beleiringen av Benghazi.

Resultatet av borgerkrigen og den humanitære intervensjonen i Libya i 2011 var en seier først og fremst for opprørerne, men det var også en seier for R2P-doktrinen.¹⁶⁰ NATO sitt luftvåpen ble iverksatt etter ordre fra FNs sikkerhetsråd og hjalp til med å jevne ut oddsen mellom regjeringsstyrkene og opprørerne ved å skape en flyforbudssone. Konflikten viser at det er mulig for det internasjonale samfunnet å handle ut i fra autorisert FN-struktur for å nøytralisere militærmakten til en diktator, og komme mellom han og ofrene for å redusere tap av uskyldige sivile liv med liten risiko for militære tap.¹⁶¹ Vedtaket Sikkerhetsrådet gjorde i Libya kan tjene som et eksempel på mange virkemidler som flyforbudssone, våpenembargo, frysning av midler, reiserestriksjoner, autorisasjon av bruk av makt, samt henvisning til Den internasjonale straffedomstolen (ICC).¹⁶²

2.2.9 Syria

Protestene i Syria startet i midten av mars 2011. Demonstrantene krevde at politiske fanger skulle løslates, mer ytringsfrihet og mer demokrati. I stedet ble de angrepet av den Syriske hæren med bakkesoldater, stridsvogner og krigsskip. Den Syriske presidenten Bashar al-

¹⁵⁹ FN-pakten art. 42. se også avsnitt 1.2

¹⁶⁰ ”Crisis in Libya” av Ramesh Thakur

¹⁶¹ Thakur: Has R2P worked in Libya.

<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/190-crisis-in-libya/3668-ramesh-thakur-has-r2p-worked-in-libya->

¹⁶² Ruud (2011) s. 216. Se også Sikkerhetsrådets resolusjoner 1970 og 1973 (2011)

Assad nektet å stoppe volden og skyldte i stedet på demonstrantene og utenlandske bevæpnede grupper. Demonstrasjonene har senere organisert seg til et opprør under blant annet "The Syrian National Council" (SNC), som mottar penger fra Tyrkia og har kontakt med det internasjonale samfunnet, og "Free Syrian Army", som består av ca femten tusen deserterte soldater fra den Syriske hæren. I januar 2011 anslo FN at over 15000 var omkommet i konflikten.

27. april 2011 ble Sikkerhetsrådet informert om at den syriske hæren konstant bombarderte byen Homs med artilleri. Humanitære hjelpeorganisasjoner ble nektet adgang til landet. Gjennom denne konflikten har R2P dokumentet fått mye fokus. Først av rådgiverne for hindring av folkemord den 2 juni 2011, da de minner Syria om sitt ansvar for å beskytte egen befolkning.

23. februar 2012 annonserte Ban Ki-moon at Kofi Annan ville dra til Syria for å prøve å forhandle frem en våpenhvile mellom den Syriske stat og opprørene i samsvar med generalforsamlingens resolusjon. Dette skjedde i regi av et samarbeid mellom FN og den Arabiske Liga. Kofi Annan presenterte i forhandlingene seks-punkt-plan for å avslutte volden. Et av disse punktene er at det skal settes ut en observatørstyrke på to- til trehundre ubevæpnede personer. I skrivende stund har Sikkerhetsrådet vedtatt å sette inn en observasjonsstyrke på inntil 300 personer som skal informere FN om hvorvidt våpenhvilen overholdes.¹⁶³ President Assad har sagt at han aksepterer vilkårene, men volden fortsetter med lik intensitet og han brøt dermed våpenhvilen.

Garth Evans, en av arkitektene bak R2P, uttalte etter at Russland og Kina la ned veto mot resolusjonen om å fordømme Syria, at "for every two steps forward on R2P there is usually a step back". Han refererer til at intervensjonen i Libya var et steg frem for R2P, mens Russland og Kinas veto resolusjonen om å fordømme Syria var et steg tilbake.¹⁶⁴

¹⁶³ <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/Sikkerhetsradet-sier-ja-til-flere-Syria-observatorer-6811398.html#.T5UhLY4oKIE> (besøkt 21.04.2012)

¹⁶⁴ http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/02/13/syria_is_not_our_problem

2.2.10 Oppsummering

Den gjennomgåtte praksisen viser at FN har reagert og vist vilje til å reagere flere ganger. Det har vært en klar utvikling og utvidelse i hvilke krenkelser som Sikkerhetsrådet anser for å oppfylle vilkårene i FN-paktens kap. VII. Denne utviklingen har skjedd over lengre tid.

Det første store steget var intervensjonen i Kongo, som var den første gangen Sikkerhetsrådet autoriserte en intervensjon for å beskytte sivile. Senere i Sør-Rhodesia var den første gangen Sikkerhetsrådet anså interne brudd på menneskerettighetene å falle inn under kap. VII i FN-Pakten. Resolusjonen hjemlet dog ikke bruk av makt. Resolusjonen om intervensjonen i Irak utvider grensen for hva som ansees for å være en ”threat against peace and security”, ved å inkludere krenkelser som ikke hovedsakelig dreide seg om rasediskriminering. Resolusjonen om Somalia utvidet denne grensen videre, ved å være den første gangen Sikkerhetsrådet brukte det humanitære elementet som hovedgrunnen for å intervenere i landet. Dette ble videre sementert gjennom resolusjonen om krisen i Rwanda som ble begrunnet med ”the magnitude of the humanitarian crisis”. Resolusjonen om krisen i Haiti brukte også det humanitære elementet som argument, og la for første gang vekt på å opprettholde demokratiet i et land. I Libya var hovedargumentasjonen det humanitære aspektet å beskytte sivilbefolkningen, blant annet i Benghazi. Imidlertid tolket Frankrike og England ordlyden ”with all means necessary” å inkludere likvideringen av Gaddafi, samt å styrte regimet. Argumentasjonen gikk på at man var nødt til å fjerne Gaddafi fra makten, for å hindre represalier mot sivilbefolkningen etter at NATO styrkene hadde trukket seg ut. Det er heller ikke så fjernt å anta, at innføringen av demokrati også var blant begrunnelsene.

Selv om den gjennomgåtte praksis fra Sikkerhetsrådet har vist en klar utvikling rundt hva som tilsier ”threat against peace”, kan fortsatt politiske interesser være avgjørende. Dette viser seg både i om Sikkerhetsrådet i det hele tatt vil gi en resolusjon, hva som brukes som begrunnelse (jf. Irak-saken) og hvor langt man tolker mandatene som er gitt, jf. Libya-

saken. Syria er et eksempel hvor en intervensjon hadde vært i tråd med utviklingen i rettspraksis, men hvor realpolitiske faktorer innad i Sikkerhetsrådet spiller en avgjørende rolle.

2.3 Tradisjonelle motforestillinger

2.3.1 Suverenitetsprinsippet

Ofte brukes suverenitetsprinsippet som hovedargument mot at det skal være adgang til å intervenere på humanitært grunnlag. I det følgende vil jeg gå inn på hvordan suverenitetsprinsippet tradisjonelt har blitt tolket, og dets forankring i FN-pakten.

2.3.2 FN-pakten og suverenitetsprinsippet

FN ble dannet i etterkant av andre verdenskrig og hovedformålet til organisasjonen er å ivareta den globale fred og sikkerhet.¹⁶⁵ Bakgrunnen for opprettelsen av FN var at statene på dette tidspunktet var enige om at man trengte et internasjonalt rettssystem som arbeidet for denne oppgaven. Ansvaret for å ivareta den globale fred og sikkerhet ble nedfelt i FN-paktens art. 1(1).¹⁶⁶ Dette skulle skje gjennom at FN skulle ha virkemidler til rådighet, dersom det skulle oppstå brudd eller trusler om brudd på freden, og på dette tidspunktet var det særlig krenkelser av staters suverenitet som stod i hovedfokus. Sikring av medlemstatenes suverenitet ble altså ansett for å være den viktigste måten for å oppnå hovedformålet om fred og sikkerhet. Dette vernet om suvereniteten er nedfelt som det første av FNs grunnleggende prinsipper, i FN art. 2(1). I artikkelen heter det: "The Organization is based on the sovereign equality of all its Members."

Grunnen til prinsippets sentrale plass i diskusjonen omkring humanitær intervensjon, er at det legger grunnlaget for folkeretten og det fastsetter at ingen land eller organisasjon har

¹⁶⁵ Ruud (2011) s. 205

¹⁶⁶ Ruud (2011) s. 206

adgang til å blande seg i et annet lands interne anliggende,¹⁶⁷ se det som er sagt ovenfor om intervensjons- og maktforbudet i artikkel 2 (4) og 2 (7).

Suverenitetsprinsippet innebærer at ingen stater er ”underkastet annen vilje enn sin egen”. Det finnes et par unntak fra denne hovedregelen. For det første kan staten selv frasi seg deler av suvereniteten til internasjonale organisasjoner, igjennom å inngå avtaler med dem. På denne måten kan internasjonale organisasjoner som EU, FN eller NATO utøve tvangsmakt ovenfor den gitte stat. Alle stater sin suverenitet er også innskrenket av internasjonal sedvanerett.¹⁶⁸ I kraft av sin suverenitet vil stater i utgangspunktet stå fritt til å velge utenrikspolitiske virkemidler. De kan nekte å inngå avtaler med en annen stat, fordømme utviklingen i landet eller stemme mot at den andre staten skal bli medlem i en internasjonal organisasjon. Forbudet mot å blande seg i en annen stats indre anliggende må imidlertid anses som en av de mer grunnleggende regler i folkeretten som kan utledes fra suverenitetsprinsippet.

Suverenitet i sin klassiske form betyr ikke absolutt makt til staten, men absolutt frihet for staten.¹⁶⁹ Suverenitet kan bli misbrukt for å kunne begå overgrep mot egen sivilbefolkning, gjennom for eksempel folkemord, selv om det ble lagd for å opprettholde fred og gi beskyttelse for menneskerettigheter.¹⁷⁰ Den tradisjonelle tolkingen av suverenitetsprinsipper kan imidlertid også gå i menneskerettighetenes favør, ved at det for eksempel gjør at terskelen for invasjoner og militærbruk fra andre stater blir høyere. På denne måten kan det forhindre tap av liv og ødeleggelse av eiendom. I den definisjonen av suverenitetsprinsippet som introduseres i R2P, vil overgrep mot egen sivilbefolkning innebære et brudd på forpliktelsene suverenitet innebærer, se redegjørelsen for dette i avsnitt 2.4. R2P søker å gjøre menneskerettighetene og suverenitetsprinsippet til komplimenterende prinsipper og ikke motstridende, slik det i prinsippet ofte kan oppfattes.

¹⁶⁷ Ruud (2006) s 191, Helgesen (1999) s. 11. Se referanse til Grotius s. 62, De Jure Belli ac Pacis, bok 1, kap 3, seksjon 7.

¹⁶⁸ Helgesen (1999) s. 11.

¹⁶⁹ Alston (2008) s. 34

¹⁷⁰ Alston (2008) s. 33-34.

2.3.3 "Sovereign equality"

Begrepet "sovereign equality" kombinerer suverenitetsprinsippet og prinsippet om likhet mellom statene. Fire elementer inngår i dette uttrykket.¹⁷¹ Stater skal være juridisk sett likestilte, hver stat skal nyte de rettighetene som følger av suverenitetsprinsippet, statens person, territoriale integritet og politiske uavhengighet skal respekteres, samt et krav om at statene, fullt og helt må overholde sine internasjonale forpliktelser.¹⁷² Det innebærer at sterke stater som Kina og USA ikke har noe sterkere suverenitet etter FN-pakten enn noen annen stat. Videre innebærer det at alle stater står fritt til å begrense sine egne rettigheter og er forpliktet til å følge disse. De fem faste stater (USA, Frankrike, Japan, Russland og Storbritannia) har riktignok mer makt til å forsvare sine interesser gjennom sin veto retten i FNs Sikkerhetsråd,¹⁷³ men de har som nevnt ikke noe sterkere suverenitet enn andre land.

2.3.4 Forholdet mellom suverenitet og menneskerettigheter

Maktforbudet og intervensjonsforbudet, som begge er et resultat av suverenitetsprinsippet, har sterkt forankring i FN-pakten (artikkel 2 (4) og 2 (7)).¹⁷⁴ Beskyttelsen av menneskerettigheter har derimot ikke hatt en like sterkt forankring i selve FN-pakten. Dette en av grunnene til at intervensjoner på rent humanitært grunnlag har vært kontroversielt. De bestemmelsene i FN-pakten som direkte omhandler beskyttelse av menneskerettigheter er artikkel 1 (3), 55 og 56.¹⁷⁵ Disse bestemmelsen oppstiller imidlertid ingen eksplisitte plikter for verken FN eller medlemslandene. Det kan derfor stilles spørsmål ved hvor mye beskyttelse bestemmelsene faktisk gir til enkeltmennesket.¹⁷⁶ Ordlyden er kun at FN "*shall promote*" menneskerettigheter.¹⁷⁷ Selv om FN i ettertid er kommet en egen

¹⁷¹ UNCIO, Documents, VI, s. 457.

¹⁷² Ruud (2011) s. 206

¹⁷³ FN art. 27(3)

¹⁷⁴ Chesterman (2001) s. 45

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Helgesen (1999) s. 21

¹⁷⁷ FN-pakten artikkel 55 (1)

menneskerettighetskonvensjon skaper heller ikke denne egne plikter.¹⁷⁸ Det faktum at menneskerettighetene likevel er nevnt i FN-paktens formålsparagraf, artikkel 55 og 56 gjør likevel at fokuset på beskyttelse av menneskerettighetene ikke lenger bare anses som et lands interne anliggende, men også er løftet opp til folkerettslige nivå.¹⁷⁹ Den endringen i synet på det internasjonale samfunnets ansvar i dette henseende er muligens også noe av grunnen til at intervensjoner på humanitært grunnlag har blitt et tema i folkeretten.¹⁸⁰

Menneskerettighetene blir definert av Helene Ruiz Fabri som "the prerogatives, governed by rules, that the person holds in his relations with other persons or with the government".¹⁸¹ Dersom vi bruker denne definisjonen vil det si at den forutsetter en begrensning av statens makt.¹⁸² Hvis vi begynner med den forenklete forståelsen av suverenitetsprinsippet, så ser vi at det er en klar opposisjon mellom suverenitet og den oppstilte definisjonen av menneskerettigheter.¹⁸³ Resultatet må da bli at beskyttelse av menneskerettighetene krever begrensninger på suvereniteten. Det imidlertid ikke slik at alle begrensninger på suvereniteten nødvendigvis bra for menneskerettighetene fordi ikke alle aspekter ved suverenitetsprinsippet er en trussel mot menneskerettighetene.¹⁸⁴ Ifølge Ruiz Fabri er det vi trenger en type stat som har rettsikkerhet i sine strukturer og praksiser.¹⁸⁵

2.4 Responsibility to protect

Denne fremstillingen av R2P er i hovedsak basert på R2P dokumentet, samt fremstillingen i Ramesh Thakur sin bok *The Responsibility to protect: Norms, laws and the use of force in*

¹⁷⁸ The Universal Declaration of Human Rights vedtatt av Generalforsamlingen 10. desember 1948, se fortalen, se også Ruud (2011) s.44

¹⁷⁹ Ruud (2011) s. 43

¹⁸⁰ jf. synspunktene i Wheeler (2000) s. 42

¹⁸¹ Alston (2008) s. 37

¹⁸² Alston (2008) s. 38

¹⁸³ Ruud (2011) s. 43, Alston (2008), s. 40

¹⁸⁴ Alston (2008) s. 41

¹⁸⁵ *ibid*

international politics. Han var kommisjonær for ICISS som skrev ”The Responsibility to Protect”.

Det er kun mulig å snakke om ”et internasjonalt samfunn”, så lenge stater er villige til å begrense sin egen frihet til fordel for samarbeid med andre stater. Overnasjonale institusjoners autoritet eksisterer også kun i den utstrekning medlemslandene anerkjenner denne.¹⁸⁶ Humanitær intervensjon setter opp noen vanskelige dilemmaer. Dersom man respekterer suvereniteten til en hver tid, risikerer man å stå på sidelinjen og se på når menneskeheten er utsatt for humanitære tragedier. Dersom man krever at Sikkerhetsrådet må godkjenne intervensjoner risikerer man at et medlem blokkerer et hvert forsøk. Dersom man velger å bruke makt uten FN sin godkjenning, underminerer man FN og bryter folkeretten.¹⁸⁷ ”The Responsibility to Protect” dokumentet ble opprettet for å prøve å finne en løsning på dette dilemmaet.

I boken *The Responsibility to protect: Norms, laws and the use of force in international politics* poengterer Thakur hvordan debatten om humanitær intervensjon har gjenoppstått rundt årtusenskiftet. Noe av bakgrunnen for dette er at instrumentene det internasjonale samfunnet har å spille på for å ”oppretholde fred og sikkerhet” i verden, har vist seg å være utilstrekkelige i ekstreme situasjoner. Eksempler på slike situasjoner kan være lidelsene i Somalia, Rwanda, Srebrenica og Øst Timor. Thakur påpeker videre at det er en betydelig avstand mellom FN-pakten og det medlemmene gjør i praksis.¹⁸⁸

Det moderne internasjonale samfunnet er bygd rundt suverenitet av stater som det grunnleggende organiseringsprinsippet.¹⁸⁹ Fra 1900 til 1940 var det som regel staters suverenitet som hadde forrang over menneskerettigheter. Dette balanserte seg i på 90-tallet, da Sikkerhetsrådet autoriserte flere intervensjoner på humanitært grunnlag. Eksempler på dette er utdypet under ”presidens”-kapittelet.¹⁹⁰

¹⁸⁶ Thakur (2011), s. 57

¹⁸⁷ Thakur (2011), s. 74-75

¹⁸⁸ Thakur (2011), s. 74

¹⁸⁹ Thakur (2011), s. 118

¹⁹⁰ Thakur (2011), s. 119

2.4.1 ICISS

Etter ønske fra FN satt den kanadiske regjeringen opp Den internasjonale kommisjonen for intervensjon og statlig suverenitet (ICISS) for å forsøke å løse problemene rundt humanitær intervensjon.¹⁹¹ Resultatet av deres arbeid var dokumentet ”Responsibility to Protect”, som ble publisert i 2001.

Dokumentet tar blant annet sikte på å innføre termen ”Responsibility to Protect” i stedet for det mer betente ”humanitær intervensjon”. Hensikten har vært å skape en begrepsbruk som kan få en langt bredere støtte både politisk og juridisk. Dokumentet søker også å vise at beskyttelse av menneskerettigheter og suverenitetsprinsippet ikke nødvendigvis trenger å være motsetninger. Rapportens kjernestandpunkt er at alle stater har et ansvar så vel som rettigheter.

2.4.2 Hovedprinsipper

R2P oversetter suverenitet som ansvar, og hovedansvaret for befolkningen ligger hos staten.¹⁹² Dersom en stat ikke makter, eller ikke er villig å leve opp til dette ansvaret, faller ansvaret til det internasjonale samfunnet.¹⁹³ Disse to artiklene utgjør de to mest grunnleggende prinsippene i R2P dokumentet. Når en befolkning lider som et resultat av borgerkrig, terrorisme, undertrykkelse, når staten kollapser eller når staten ikke er i stand til eller villig til å forhindre dem, må intervensjonsprinsippet likevel vike for ansvaret for å beskytte.¹⁹⁴

¹⁹¹ Orford 2011, s. 1

¹⁹² Responsibility to Protect (R2P), Core Principles, 1 a.

¹⁹³ R2P, Core Principles 1 b og Thakur (2011), s. 127

¹⁹⁴ R2P dokumentet side xi. Se også Thakur (2011) s. 136

R2P bygger på enkelte prinsipper fra FN-pakten. Disse inkluderer suverenitetsprinsippet som må ansees for å referere til redefinisjonen av prinsippet slik det er beskrevet i R2P.¹⁹⁵ Videre bygger dokumentet på art 24 i FN pakten om at det er Sikkerhetsrådet som har ansvar for fred og sikkerhet i verden.¹⁹⁶ Tilslutt bygger R2P på andre folkerettslige kilder som traktater samt sedvane skapt av stater, regionale organisasjoner som NATO og Sikkerhetsrådet.¹⁹⁷ Før R2P var det mange land i FN, hovedsakelig vestlige, som argumenterte for at det var en rett til å intervenere. R2P snudde denne debatten til å være snakk om en plikt til å beskytte.

Ansvar for å beskytte er delt opp i tre elementer ("three specific responsibilities") i R2P-dokumentet: "The responsibility to prevent", "The responsibility to react" og "The responsibility to rebuild".¹⁹⁸ I det følgende vil jeg gå nærmere inn på de to første. Grunnen til at jeg ikke går nærmere inn på "The Responsibility to Rebuild" er at denne ikke anses som like relevant for denne oppgavens tema.

2.4.3 Ansvar for å forhindre og reagere

Det første elementet i R2P handler om ansvaret for å forhindre årsakene til intern konflikt som utsetter befolkningen for fare.¹⁹⁹ Ideen er at suverenitet ikke betyr retten til å drepe, men plikt til å beskytte egen befolkning. R2P (4) a stadfester at denne plikten er den viktigste delen av dokumentet.²⁰⁰ Ansvar for å reagere skal også bare brukes dersom landets ansvar for å beskytte ikke har eller vil bære frukter.²⁰¹ Det internasjonale ansvaret for å gripe inn skal skje gjennom FN og FN-paktens bestemmelser.²⁰² Det vil si at R2P dokumentet er ment å komplimentere FN-pakten, ikke erstatte den.

¹⁹⁵R2P, Core Principles, 2 a se 1 a.

¹⁹⁶ R2P Foundations 2 b. Se art 24 og art 39

¹⁹⁷ R2P Foundations 2 c og d.

¹⁹⁸ R2P Elements 3

¹⁹⁹ R2P Elements 3 a.

²⁰⁰ R2P Priorities 4 a

²⁰¹ R2P Priorities 4 a

²⁰² Thakur (2011) s. 1.

Det neste elementet i ansvarsbegrepet er ansvaret for å reagere.²⁰³ Dette er elementet som er mest relevant for denne avhandlingen. Vilåret er at det må foreligge en ”compelling human need”. Dette er nokså vagt, men ordet ”compelling” forteller oss at bruddene på menneskerettighetene må være i en viss skala. Denne ligner på FN-paktens art 39 sin ”threat to the peace”. Ordlyden i ”compelling *human* need (min utheving)” viser imidlertid til at det er menneskelige lidelser som vilkår for når plikten til å reagere oppstår, i motsetning til ”threat to peace” som mer sikter til brudd på et lands suverenitet.²⁰⁴ Når vilåret om ”compelling human need” er møtt, kan det svares med for eksempel internasjonale sanksjoner som handelsboikott. Det gir den samme ordlyden som i FN-paktens art. 41. Tilslutt står det at det er kun ved ekstreme tilfeller at det åpnes for humanitær intervensjon. Det vil altså si at det ikke bare må foreligge en ”compelling need” men en ”extreme (...) compelling need”.

2.4.4 Alvorlighetsgraden

Dokumentet utdyper også hva som ligger i ordlyden ”extreme compelling need”. Militær intervensjon er et ekstraordinært tiltak og fører derfor også med seg ekstraordinære kriterier. Det første vilåret krever en ”large scale loss of life”, enten som et direkte resultat av statens handlinger eller som følge av at staten ikke kan eller ønsker eller er i stand til å beskytte sivilbefolkningen.²⁰⁵ Det andre vilåret er dersom det foreligger etnisk rensing i stor skala. Dette er vilåret trer i kraft uansett om det skjer ved drap, tvangsflytting, terrorhandling eller voldtekt.²⁰⁶ Det siste vilåret er nødvendig for å ramme tilfeller der det ikke er snakk om mange tapte menneskeliv, men omfattende lidelser rettet mot en gruppe mennesker gjennom omfattende terror eller voldtekter. Vilårene er ikke kumulative, det holder med andre ord at det holder at et av de er oppfylt for at bestemmelsen skal kunne tre i kraft.

²⁰³ R2P Elements 3 b

²⁰⁴ FN-pakten artikkel 39

²⁰⁵ R2P The Just Cause Threshold 1 a.

²⁰⁶ R2P, The Just Cause Threshold 1 b. Se Thakur (2011) s. 81

2.4.5 Retningslinjer for militær intervensjon

Hovedgrunnen for en humanitær intervensjon må være å hindre menneskelige lidelser. Bestemmelsen poengterer også at rett intensjon er lettere garantert dersom er flere land som er involvert i intervensjonen, ofrene intervensjonen er ment å hjelpe støtter den, samt at oppslutningen rundt intervensjonen er stor i området der det interveres.²⁰⁷ I likhet med FN-paktens art 41 krever også R2P at dersom mindre inngripende tiltak vil kunne løse situasjonen må disse bli brukt først.²⁰⁸ I tråd med tanken om minst mulig inngripen gjelder dette også i forbindelse med selve intervensjonen. Både når det kommer til hvor omfattende, hvor lang tid og hvor intens den militære intervensjonen skal være, er det et krav om at den er så minimal som mulig for å beskytte sivilbefolkningen.²⁰⁹ En humanitær intervensjon er et nødvendig onde, så lenge godet om å beskytte befolkningen blir oppfylt. Derfor setter R2P opp et vilkår om at god sjanse (reasonable chance) for å stoppe lidelsene.²¹⁰

2.4.6 Rett myndighet

R2P fastsetter at FN sitt Sikkerhetsråd er de som har størst og sterkest legitimitet for å autorisere en humanitær intervensjon. Dette kommer hovedsakelig av at FN er den eneste representant for det internasjonale samfunnet.²¹¹ ICISS benytter her også muligheten for å nevne at målet med dokumentet ikke er å finne alternativer til Sikkerhetsrådet, men å få det til å fungere bedre.²¹² Dersom en stat ønsker at det skal iverksettes en humanitær intervensjon plikter den å føre dette frem for Sikkerhetsrådet før intervensjonen kan iverksettes.²¹³ Utgangspunktet i R2P er dermed det samme som i FN-pakten: De som

²⁰⁷ R2P, The Precautionary principle 2 a

²⁰⁸ R2P, The Precautionary principle 2 b

²⁰⁹ R2P, The Precautionary principle 2 c

²¹⁰ R2P, The Precautionary principle 2 d

²¹¹ Thakur (2011) s. 54

²¹² R2P Right Authority 3 a

²¹³ R2P Right Authority 3 b

ønsker å utøve en humanitær intervensjon må formelt be FNs Sikkerhetsråd om tillatelse, eller få Sikkerhetsrådet til å ta opp saken på eget initiativ.²¹⁴ Sikkerhetsrådet har på sin side en plikt til å behandle en resolusjon om situasjonen så snart som mulig så ikke menneskeliv går unødvendig tapt.²¹⁵

Et av de store problemene i FN er at de fem faste i Sikkerhetsrådet har forskjellige nasjonale interesser og sprikende ideologier. Hver av dem har også en vetorett som betyr at alle landene kan hindre en resolusjon i Sikkerhetsrådet, selv om resten er enige. Dette har gang på gang ført til at Sikkerhetsrådet har blitt paralyisert selv om vilkårene i FN-paktens kap. VII var oppfylt. R2P søker å innsette en slags inhabilitetsregel i Sikkerhetsrådet, slik at nasjonale interesser ikke skal komme i veien for å iverksette humanitære intervensjoner der det trengs. R2P sier at Sikkerhetsrådet burde bli enige om at dersom en av dem har vitale nasjonale interesser i en konflikt, skal dette landet avstå fra å legge ned veto.²¹⁶

Det mest revolusjonerende ved R2P er hva det sier om situasjoner som har oppfylt de juridiske vilkårene i FN-paktens kap VII, men der Sikkerhetsrådet er paralyisert eller bruker for lang tid. For det første sier dokumentet at saken kan bli behandlet av Generalforsamlingen under en "Uniting for Peace"-prosedyre og kan autorisere tiltak til regionale organisasjoner som NATO, AU (African Union) eller "The League of Arab States"²¹⁷.

Tilslutt kommer ICISS med en oppfordring til Sikkerhetsrådets medlemmer om at dersom de ikke lykkes med å opprettholde sitt ansvar for å beskytte, er det ikke utelukket at stater søker andre midler enn Sikkerhetsrådet for å stoppe krenkelsene av menneskeheten. Dette vil igjen svekke FN sin troverdighet.²¹⁸

²¹⁴ Thakur (2011) s. 82

²¹⁵ R2P Right Authority 3 c

²¹⁶ R2P Right Authority 3 d

²¹⁷ R2P Right Authority 3 e

²¹⁸ R2P Right Authority 3 f

2.4.7 Oppslutningen rundt R2P

For at R2P skal ha en reell mulighet til å påvirke FN sitt arbeid i praksis, trenger prinsippet stor oppslutning blant ”de fem faste” i Sikkerhetsrådet. Den 15. Februar 2002 arrangerte ”International Peace Academy” et seminar i New York for at Sikkerhetsrådet kunne diskutere R2P. Under dette seminaret virket de fleste medlemmene i Sikkerhetsrådet positive til hovedlinjene i dokumentet.²¹⁹

Når det kommer til USA sin holdning til humanitære intervensjoner så er talen president Barack Hussain Obama holdt i Oslo i forbindelse med fredsprisen han ble tildelt i 2009 relevant. Det er naturlig å tolke denne delen av talen som en forsvarstale for R2P. ”More and more we confront difficult questions about how to prevent the slaughter of civilians by their own government. Or to stop a civil war who’s violence and suffering can engulf an entire region. I believe that force can be justified on humanitarian grounds, as it was in the Balkans or in other places that has been scarred by war. Inaction tears at our conscience and can lead to more costly intervention later. That’s why all responsible nations must embrace the role that all military’s with a clear mandate can play to keep the peace. America’s commitment to global security will never waver, but in a world where threats a more defuse and missions more complex, America cannot act alone. America alone can not secure the peace”. Dette viser at Obama tar kompleksiteten rundt humanitær intervensjon seriøst, men at de mener at krig kan rettferdiggjøres på humanitært grunnlag dersom man har et klart FN-mandat. Han anerkjenner også at humanitære intervensjoner må være kollektive og at USA ikke kan gjennomføre intervensjonene alene. Dette er et klart steg vekk fra “Bushdoktrinen” som i stor grad åpnet for at USA kunne intervenere alene og på mange måter fungere som et verdenspoliti.

I en artikkel i boken *Human Rights, Intervention and Use of Force* påpeker José Alvarez, at det er sjeldent at alle land i verden stiller seg bak et sett med normer slik som de har gjort med R2P. Han sier videre at grunnen til oppslutningen er at R2P har blitt tolket forskjellig

²¹⁹ Thakur (2011) s.. 85

av forskjellige mennesker og grupper. Mange av disse forståelsene står et stykke unna de tankene ICISS hadde med R2P.²²⁰ En del vitenskapsmenn har tolket R2P-plikten slik at den også omfatter en plikt til å beskytte nasjonalskatter.²²¹ For endel politikere har det for eksempel gitt argumenter for å forsvare invasjonen i Irak 2003. Her ble R2P brukt til å oppstille en plikt for å beskytte befolkningen mot diktatorer og som et argument for å kunne straffe et regime for tidligere begåtte overgrep mot menneskeheten.²²² Flere politikere bruker også R2P som et argument for å sette i gang en lang rekke sikkerhetstiltak som beskyttelse mot terrortrusselen (ofte på bekostning av personvernet).²²³ Andre igjen ser på R2P som en plikt til å hindre at stater og grupper skaffer seg masseødelegglesesvåpen.²²⁴ Tilslutt bruker noen R2P som et argument for å fremme demokrati og rettsikkerhet i land som helt mangler dette.²²⁵ Tilsammen viser alt dette hvor vidt R2P kan tolkes for å gagne egne interesser. Grunnleggerne av R2P mener at slike tolkninger ikke lar seg gjøre.²²⁶ For eksempel påpeker Garth Evans at Irak-krigen i 2003 ikke kan rettfærdiggjøres gjennom R2P, ettersom R2P bare tillater å gripe inn der trusselen mot menneskeheten er tilstedeværende i nåtid og ikke fortid.

2.4.8 FN-rapporter om R2P

I desember 2004 etablerte Kofi Annan et panel som besto av 16 eksperter for å analysere dagens trusselbilde og komme med løsninger igjennom et reformert FN. Panelet presenterte

²²⁰ Alvarez i Alston (2008) s. 277

²²¹ Wayne Sandholtz "the iraqi nationalmuseum and international law: a duty to protect" referert til i Alvarez i Alston (2008) s. 277

²²² Jack Straw. "We are in Iraq to bring about Democracy". Referert til i Alvarez i Alston (2008) s. 277

²²³ Kimberly Trapp "Can there be International Responsibility For failing to prevent terrorism". Referert til i Alvarez i Alston (2008) s. 277.

²²⁴ The National Security Strategy of the United States of America. September 2002. Referert til i Alvarez i Alston (2008) s. 278

²²⁵ Robert O Keohane "the preventative Use of Force: a Cosmopolitan Institutional Proposal". Referert i Alvarez i Alston (2008) s. 278

²²⁶ Alvarez i Alston (2008) s. 278

totalt 101 anbefalinger for å fremme synet at "the maintenance of world peace and security depends importantly on there being a common global understanding, and acceptance, of when the application of force is both legal and legitimate".²²⁷ Panelet ble kalt *FN sitt høynivå panel om trusler, utfordringer og forandringer* ("High-level Panel on threats, Challenges and change"). Arbeidet resulterte i rapporten "A more secure world: Our shared responsibility" som ble lagt frem i 21. mars 2005. Rapporten presenterte og identifiserte dagens store trusler mot fred og sikkerhet. Disse truslene ble ansett for å ligge i en rekke forskjellige faktorer som kriger i og imellom stater, bruken og spredningen av masseødeleggende våpen, terrorisme, internasjonal organisert kriminalitet, smittsomme sykdommer, samt miljøødeleggelser. Alle disse punktene henger sammen og må adresseres samtidig for å sikre fred og sikkerhet i verden.²²⁸ Rapporten fra panelet har mange likhetstrekk med R2P og er uttrykkelig enig med ICISS om at problemet ikke er hvorvidt man kan intervenere i en stat, men alle staters ansvar for å beskytte.²²⁹

Rapporten understreker viktigheten av å endre begrepsbruken fra "humanitær intervensjon" til "responsibility to protect". Panelet foreslo fem kriterier for at det skal oppstå en legitim humanitær intervensjon. Det må foreligge "seriousness of threat", "proper response", "last resort", "proportional means", og "balance of consequence". Til og med Kina som stort sett har vært imot enhver form for humanitære intervensjoner, skriver i sin offisielle rapport om FN reformer den 7. juni 2005 at "Each state shoulders the primary responsibility to protect its own population (...) When a massive humanitarian crisis occurs, it is the legitimate concern of the international community to ease and defuse the crisis". Ifølge *Thakur* var dette et stort gjennombrudd for R2P-normen. Erttertidens resolusjoner som i Syria i 2012 viser at dette dokumentets betydning er begrenset i forhold til Kinas votering i Sikkerhetsrådet.²³⁰

²²⁷ "A more secure world: our shared responsibility" s. 54, avsnitt 184.

²²⁸ Thakur (2011). s. 103.

²²⁹ "A more secure world: our shared responsibility" s. 56, avsnitt 201.

²³⁰ Thakur (2011) s. 135

Kofi Annan la frem sin rapport; ”In larger Freedom” før ”World Summit” i 2005.²³¹ I rapporten påpekte han viktigheten av at humanitære intervensjoner blir gjort av dem med rett legitimitet og myndighet, og han uttrykte et sterkt ønske om at Sikkerhetsrådet skulle lage en resolusjon; ”setting out these principles and expressing its intention to be guided by them” når Sikkerhetsrådet bruker makt.²³² Dette mente han ville ”add transparency to its deliberations and make its decisions likely to be respected, by both Governments and world public opinion”²³³

Januar 2009 lanserte Ban Ki-moon sin rapport om implementering av R2P.²³⁴ Rapporten bygger på ideene fra ICISS, samt ”The World Summit Document” fra 2005.²³⁵ Rapporten sier eksplisitt at statens ansvar for å beskytte, gjelder alle mennesker innenfor dens jurisdiksjon, ikke bare egne innbyggere. Dette innebærer at ansvaret for å beskytte også gjelder utvekslingsstudenter, immigranter, turister og andre besøkende.²³⁶

Rapporten klargjør også at selv om humanitær intervensjon skal være siste utvei så betyr ikke dette at det er nødvendig å gå igjennom en rekke mindre inngripende tiltak før en humanitær intervensjon kan benyttes. Kriteriet her er at det er snakk om en umiddelbar krise hvor andre tiltak ikke vil være tilstrekkelig og at en utsettelse vil føre til ytterligere krenkelser av menneskeheten.²³⁷ Rapporten oppstiller tre pilarer om ansvaret for å beskytte mot menneskerettighetsbrudd.²³⁸ Den første pilaren tar for seg den nye tilnærmingen til suverenitet og handler om ansvaret for å beskytte og for å bygge opp egen kapasitet til å beskytte befolkning. Den andre pilaren handler om at det internasjonale samfunnet skal

²³¹ K.A. Annan, In Larger Freedom: Towards development security and human rights for all, Document A/59/2005, paras 122-35, se også denne oppgavens avsnitt 2.4.9

²³² Thakur (2011) s. 135-136

²³³ *ibid*

²³⁴ Implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary General (A/63/677, 12 januar 2009)

²³⁵ Thakur (2011) s. 150

²³⁶ *ibid*. Referanse til Rapportens: para. 11.1

²³⁷ *ibid*. Referanse til Rapportens: para 50.

²³⁸ *Thakur: Has R2P worked in Libya*

hjelpe andre land med å kunne beskytte befolkningen. Pilar nummer tre handler om når det internasjonale samfunnet kan gripe inn gjennom militær intervensjon. Den siste pilaren er den som er kontroversiell, og ikke alle landene i FN er komfortable med denne. *Thakur* kritiserer rapporten for å ikke gjøre forskjell på de tre pilarene. Han mener at pilaren om ansvaret for å beskytte egen befolkning er mye viktigere enn å hjelpe andre stater til å bli sterke nok til å opprettholde et slikt ansvar.²³⁹

2.4.9 World summit 2005

Prinsippene som vi kjenner som R2P ble enstemmig vedtatt av FNs generalforsamling under FNs ”World Summit” i oktober 2005. Prinsippet ble enstemmig vedtatt av den største samlingen av statsoverhoder noensinne.²⁴⁰ Til tross for oppslutningen under dette møtet, er prinsippets presise mening, juridiske status og anvendelighet i praksis noe som det fortsatt er knyttet en del usikkerhet til. Det er også en del punkter partene ikke ble enige om. Blant disse finner vi hvor mye som skal til før en humanitær intervensjon kan iverksettes, hvem har lov til å iverksette en humanitær intervensjon, og i hvilke situasjoner land kan iverksette en humanitær intervensjon uten å ha tillatelse til det. Selv om det er Sikkerhetsrådet som har ansvaret for ”fred og sikkerhet” i verden, gir likevel denne oppslutningen i Generalforsamlingen prinsippet kredibilitet.

«World Summit»-møtet i 2005 resulterte i et «World summit outcome document».²⁴¹

Dokumentet gjør det klart at det trengs internasjonale intervensjoner når stater ikke kan eller vil beskytte sivilbefolkningen sin mot alvorlige krenkelser av menneskeheten. Enkelte av kritikerne til dette dokumentet mente at kravet om et FN-mandat og fokuset på staten gjorde at dokumentet ble en ”light”-versjon av ICISS sitt R2P-dokument fra 2001.²⁴² Summiten tar utgangspunkt i R2P-dokumentet men bearbeider og utvikler doktrinen.

²³⁹ Thakur (2011) s. 150

²⁴⁰ Thakur (2011) s. 1

²⁴¹ 2005 world summit outcome, adopted by un general assembly resolution A/RES/60/1, 24 October 2005, paras 138-40

²⁴² Thakur (2011) s. 179

2.4.10 Allmenn bevissthet rundt R2P

Selv om R2P ble enstemmig vedtatt i FNs generalforsamling er doktrinen autoritet og rekkevidde avhengig av at statsledere støtter opp om doktrinen, og har en bevissthet rundt hva dette ansvaret vil si for dem. Ettersom lederne for et hvert demokratisk land er avhengig av velgernes gunst, er en generell bevisstgjøring og engasjement rundt R2P et effektivt middel for å oppnå dette.

2.4.10.1 "Kony 2012"

Et godt eksempel på påvirkningskraften til den allmenne bevissthet rundt konseptet R2P er resultatet av en film kalt "Kony 2012" som ble laget av organisasjonen "invisible children". Hensikten med filmen var å spre bevissthet omkring krigsherren Joseph Kony via sosiale medier, og filmen har i skrivende stund over 104 millioner visninger. Kony har i flere tiår plyndret og kidnappet seg vei gjennom Sudan, Sør Sudan, Kongo og Den Sentral Afrikanske Republikk. Det at konflikten har krysset landegrenser og står for omfattende overgrep på sivilbefolkningen gjør at den er i tråd med Sikkerhetsrådets praksis muligens kan anses for å være "a threat to peace and security".²⁴³ Det skal også nevnes at filmen har blitt kritisert for å forenkle en komplisert konflikt og benytte seg av unødvendig dramatiske effekter. Det forandrer ikke det faktum at Kony står også øverst på ICC (The International Criminal Court) sin liste over verdens mest ettersøkte krigsforbrytere. Poenget er at denne filmens bevisstgjøring av denne konflikten har for øvrig gitt direkte resultater. Det viktigste er at Den Afrikanske Union (AU) i ettertid har sendt fem tusen soldater for å konfrontere Kony og hans menn. Artikkel 4(h) i Den afrikanske union sin konstituerende dokument fra 2000 sier eksplisitt at den har en intervensjonsrett og rett til å intervenere i medlemstater når det blir utøvd krigsforbrytelser, massakrer og forbrytelser mot menneskeheten.²⁴⁴

²⁴³ Se "Presedens" kapitelet, samt art 39 i FN-pakten

²⁴⁴ Thakur (2011) s. 148

2.4.11 Kritikk av R2P

Til tross for stor oppslutning er også flere land skeptiske til doktrinen om R2P. Noen land har mange flyktninger og mange brudd på menneskerettighetene i eget land og er derfor redd for at deres lidelser skal få for mye oppmerksomhet, slik at de blir en kandidat for humanitær intervensjon.²⁴⁵

Enkelte land er redde for at doktrinen blir misbrukt av de mektigste statene.²⁴⁶ Mohammed Ayoob ser på det som ”kolonisering under forkledning av en ”standard for sivilisasjoner” doktrine.²⁴⁷ David Reiff setter spørsmål om en slik doktrine faktisk hjelper. USA er også skeptiske fordi de ikke ønsker at deres militære blir beordret av noen andre enn dem selv.²⁴⁸ Den Amerikanske professoren Noam Chomsky argumenterte for at ”nesten enhver bruk av makt i internasjonale saker har blitt rettferdiggjort i R2P, kusinen til humanitær intervensjon”.

2.4.12 R2P, før, nå og fremover.

R2P ble publisert sent i 2001. Agendaen er blitt holdt i live av FNs general sekretær Kofi Annan sitt Høynivå panel i 2004,²⁴⁹ etterfulgt av Kofi Annan sin egen rapport i 2005²⁵⁰. Deretter ble R2P godkjent av regjeringsledere under Generalforsamlingens møte i ”UNs World Summit” høsten 2005.

Kofi Annan sin etterfølger, Ban Ki-moon publiserte i januar 2009 sin rapport som omhandlet implementeringen av R2P. Rapporten fastsetter det viktigste i R2P, nemlig at alle mennesker innenfor grensene til staten må bli beskyttet av den. Rapporten klargjør også at selv om bruk av makt kun skal brukes som et siste virkemiddel, betyr det ikke at

²⁴⁵ Roberts (2004) s. 146

²⁴⁶ Ordford (2011) s. 27

²⁴⁷ Thakur (2011) s. 136

²⁴⁸ ibid

²⁴⁹ A more secure world: our shared responsibility

²⁵⁰ In larger freedom: towards development, security and human rights for all

man må gå igjennom alle virkemidler før man kan bruke militær makt i en humanitær krise som krever umiddelbar handling for å redde menneskeliv. Rapporten gjør som nevnt i avsnitt 2.4.8 R2P om til tre pilarer.

Generalforsamlingen hadde en debatt i juli 2009 hvor alle unntatt Cuba, Nicaragua, Sudan og Venezuela ønsket å bekrefte enigheten om 2005-rapporten. Det var imidlertid mye motstand mot å gjenåpne R2P for å omhandle mer enn de tre pilarene som jeg har vært inne på.

Det suverenitetsbegrepet R2P legger frem om ansvaret for å beskytte ser likevel ut til å få mer og mer fotfeste, noe som viser at begrepet om suverenitet og intervensjon ikke trenger å være motstridene, men heller komplimenterende. Gareth Evans den tidligere australske utenriksministeren og som er en av arkitektene bak R2P har argumentert i mange år for at det er en ”universell enighet om at statelig suverenitet ikke gir rett til å drepe”. Han ser seg enig med generalsekretær i FN Ban Ki-moon om at debatten fremover vil handle om ”hvordan, ikke hvorvidt man skal implementere R2P”.

Etter NATO sin intervensjon i Kosovo i 1999, uttalte FNs generalsekretær på den tiden Kofi Annan ”En internasjonal norm er i utvikling, at ingen massive og systematiske overgrep på menneskerettighetene, uansett hvor det skulle være få lov til å skje”. Han mente at ikke lenger skulle, landegrenser være et absolutt forsvar hvor stater kan begå overgrep mot menneskeheten med beskyttelse av dets suverenitet.

Mange afrikanske land har tradisjonelt sett vært imot R2P, men det er kanskje i ferd med å forandre seg. Liberias president uttalte i Time Magazine ”look at how we have gone from (...) non-interference in our internal affairs to respect for the principle of the responsibility to protect”.²⁵¹

²⁵¹ Thakur (2011) s 145, Time magazine, 13 july 2009.

Sannsynligvis den mest dramatiske normative utviklingen i vår tid relaterer seg til bruken av makt for å beskytte mennesker. R2P-dokumentet reflekterer at det nå er mulig å debattere prioriteringen mellom menneskerettigheter og suverenitet i FN-pakten. Selvstendighet betyr ikke lenger rett til å drepe.²⁵²

Når det kommer til ansvaret for å beskytte sin egen befolkning er Nord-Korea et av de landene som kommer dårlig ut. I 2006 nedsatte tidligere statsminister for Norge, Kjell Magne Bondevik, Fredsprisvinner (1986) Elie Wiesel og tidligere president for Tsjekkia, Václav Havel en rapport som redegjorde for Nord Koreas brudd på sitt ansvar for å beskytte.²⁵³ Ifølge rapporten lot Nord-Korea rundt en million av sine innbyggere dø av sult i løpet av 90-tallet for å bruke ressursene på militære. I dag sulter 37 prosent av barna i landet og det holder 200 000 politiske fanger, sier rapporten. Mange av disse fangene er arrestert etter regimets ”skyldig etter assosiasjon”-politikk som betyr at de kan bli arrestert ved kun å skjenne noen som er anklaget av myndighetene. Rapporten sier også at over 400 000 mennesker har dødd i Nord-Koreas fangeleirer de siste 30 årene. I april 2012 brøt Nord-Korea en avtale om å få matforsyninger ved å forsøke å sende opp en rakett. Det har vært et fåtall forsøk fra blant annet Generalforsamlingen for å prøve å få Nord-Korea til å opprettholde sitt ansvar for å beskytte, men disse har blitt avvist og ignorert av Nord-Korea.²⁵⁴ En humanitær intervensjon i Nord-Korea kan bli veldig vanskelig da landet har kjernefysiske våpen og retorikken deres kan tyde på at de er villige til å bruke dem.

R2P av ICISS påpeker behovet for å forandre FNs rammeverk slik at den er på linje med det dynamiske virkelighetsbilde av trusler og offerer.²⁵⁵ R2P var laget for å hjelpe verden til å bli bedre forberedt, verdimelessig, organisasjonsmessig og i forhold til utøvelsen for å møte de utfordringene humanitær intervensjon skaper, når massive krenkelser finner sted.

²⁵² Thakur (2011) s. 126

²⁵³ Failure to Protect: A Call for the UN Security Council to Act in North Korea

²⁵⁴ Turn North-Korea Into a Human Rights Issue skrevet av Vaclav Havel, Kjell Magne Bondevik og Elie i October 30, 2006

²⁵⁵ *Thakur: Has R2P worked in Libya.*

Samt når dette kan bli gjort av det internasjonale samfunnet uten at kostnadene i resurser og risikoer overstiger nytten.²⁵⁶

Toppmøtet i 2005 bekreftet som nevnt at alle stater har et ansvar for å beskytte sivilbefolkningen mot blant annet folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Dette anerkjenner dog ikke retten til bruk av makt fra statens side. Imidlertid anerkjente Generalforsamlingen Sikkerhetsrådets autoritet til å handle etter kap. VII i FN-pakten dersom ikke en stat overholder sine forpliktelser etter R2P.²⁵⁷ Dette vil med andre ord si at brudd på menneskeheten vil føye seg til vilkårene i art. 39.

3 Oppsummering og rettspolitisk drøftelse

Oppgaven har vist at det finnes et rettslig grunnlag for humanitær intervensjon i folkeretten, og dette er reglene i FN-pakten. Men fordi FNs Sikkerhetsråd enstemmig må godkjenne intervensjonen, vil de realpolitiske faktorene være avgjørende. Selv om FN-pakten gir humanitære intervensjoner et rettslig grunnlag, vil temaet derfor være kontroversielt.

Siden temaet humanitære intervensjoner kan være betent, vil oppslutning omkring slike resolusjoner bidra til å gi vedtaket både juridisk og politisk legitimitet, samt å skape presedens for doktrinen. R2P-dokumentet har bidratt til å gjøre humanitære intervensjoner mer spiselig for FNs medlemsland, selv om det er en fare for at den blir tolket utvidende. Noe av grunnen til at humanitær intervensjon er et belastet begrep, er at mange er redde for at en slik regel vil kunne misbrukes for å ivareta egne interesser, og dette er også en problemstilling det må tas hensyn til ved R2P.

²⁵⁶ *ibid*

²⁵⁷ Ruud (2011) s. 216

Et av hindrene for humanitær intervensjon er ”de fem fastes” vetorett i FNs sikkerhetsråd. Begrunnelsen for vetoretten og dens virkning på dette rettsområdet er riktignok legitim. Da FN-pakten ble skrevet i 1948 så man på krig mellom land som den største trusselen for mennesket. Selv om verden ikke var fremmed for hvor brutale stater og grupperinger kunne være ovenfor sivilbefolkningen i eget land, ble altså hovedfokuset i FN-pakten forbudet mot krig mellom stater. Vetoretten skal forhindre en situasjon hvor en av stormaktene motsetter seg resolusjon om humanitær intervensjon, og er villig til å bruke væpnet makt. Man har altså ansett det som et bedre alternativ at den humanitære intervensjonen ikke skjer, enn at intervensjonen utløser en ny verdenskrig. Som Albert Einstein sa det ”jeg vet ikke hvilke våpen som blir brukt i tredje verdenskrig, men i den fjerde blir det kun brukt pinner og sten” .

Problemet med vetoretten er at Sikkerhetsrådet kan bli handlingslammet fra sin oppgave om å ”opprettholde fred og sikkerhet”, fordi ”de fem faste” ofte har hatt vidt forskjellige interesser og prioriteringer. Dersom dette pågår over langt tid, kan en slik handlingslammelse medføre fare for at FN blir irrelevant.

I nyere tid har Sikkerhetsrådet likevel klart å samarbeide om vedtak vedrørende en rekke konflikter. Som denne oppgaven har vist, vedtok FN resolusjoner om en rekke humanitære intervensjoner på 1990-tallet. Flere av disse har skapt presedensverdi.²⁵⁸ 2000-tallet var også et viktig tiår for humanitære intervensjoner, selv om det her skjedde hendelser i strid med FN-paktens regler om dette. Terroranslaget mot World Trade Center i New York den 11. september 2001 satte internasjonal politikk på hodet. NATO gikk inn i Afghanistan etter at Al-Qaida tok på seg skylden for terroren, og Taliban som styrte Afghanistan på den tiden nektet å utlevere de skyldige. Det ble også argumentert for at dette var en slags humanitær intervensjon ettersom Taliban regelmessig krenket innbyggerne sine menneskerettigheter. At Taliban kaster syre i ansiktet på jenter på vei til skolen er et mye brukt eksempel. Intervensjonen oppfyller dog ikke alle kravene FN-pakten oppstiller for å kunne intervenere på humanitært grunnlag. Blant annet ble intervensjonen gjennomført

²⁵⁸ Se ”presedens”-kapittelet i denne avhandlingen.

uten FN-mandat, jf. avsnittet om vilkårene for humanitær intervensjon. Denne intervensjonen må med andre ord bli sett på som en uekte humanitær intervensjon.

To år senere prøvde USA å få med seg FN på å intervenere mot Saddam Hussain og Bath-partiet i Irak. Selv om en humanitær intervensjon var med i argumentasjonen så var hovedargumentasjon selvforsvar da de fleste etterretningstjenester i verden var overbevist om at Bath-partiet hadde masseødelegglesesvåpen. FNs sikkerhetsråd vedtok resolusjon 1441, hvor de krevde at Saddam og Bath partiet måtte samarbeide fullt og helt med FN inspektørene for å unngå ”alvorlige konsekvenser”. Frankrike hadde også gjort det klart at selv om et slikt samarbeid ikke skjedde, gjorde Frankrike det klart at de ville legge ned veto mot en hver resolusjon i Sikkerhetsrådet om å intervenere i Irak. Det endte med at USA frontet en ”Coalition of the Willing” og intervenerte i Irak uten FN-mandat. Dette var klart en invasjon som underminerte FNs autoritet.

Det viktigste som skjedde på 2000-tallet for rettstilstanden omkring humanitære intervensjoner var likevel ikke argumentasjonen om humanitære formål i forbindelse med krigen mot terror, men opprettelsen av ”The Responsibility to Protect” i 2001. Dette dokumentet er allerede grundig redegjort for i denne avhandlingen. Dette dokumentet erkjenner at trusselen for menneskeliv i dag ikke hovedsakelig ligger i kriger mellom ulike land, men heller i borgerkriger og massakre av egen befolkning. ”The Responsibility to protect” oppstår ikke på grunn av en tilhørighet til en stat, som under den tradisjonelle læren om suverenitetsprinsippet, eller for å beskytte sivilbefolkningen fra overgrep fra andre stater. Dokumentet oppstiller en rett til å bli beskyttet basert på menneskets iboende egenverdi. I løpet av 2000-tallet har R2P blitt styrket gang på gang av Kofi Annans ”High Panel”, Kofi Annans egen rapport ”In larger freedom”, 2005 World Summit og Ban Ki-moon sine rapporter. Dersom denne trenden fortsetter er vi på vei til å gå fra ”retten til å beskytte til plikten til å beskytte”.

Utviklingen innenfor humanitær intervensjon kan sammenlignes med den utviklingen som har skjedd innenfor nasjonal rett i mange land. Innenfor nasjonal rett ble det tidligere, det

som skjedde innenfor ”husets fire vegger” ansett for noe staten ikke har noe med å gjøre. Dette førte til at staten ikke kunne hindre vold og overgrep i hjemmet. Til sammenligning gjorde suverenitetsprinsippet at staten ikke kunne intervenere for å hindre overgrep på menneskeheten. Nå er det langt mer akseptert at staten griper inn i familieforhold hvor det foregår vold og overgrep. ”barnets beste” har nå sterk betydning. Til sammenligning har det som følge av Sikkerhetsrådets praksis og R2P skjedd en utvikling der suverenitetsprinsippet har blitt tilpasset dagens verdier og trusselbilde, slik at FN kan intervenere der det foregår omfattende overgrep mot menneskeheten. Veien er fortsatt lang, dersom det noen gang skjer, før rettsikkerheten er like sterk for individer i internasjonal rett som det er for individer i stater med sterk rettsikkerhet.

Opp igjennom verdenshistorien har det vært stormaktene som har regjert. Ofte på bekostning av svakere stater. Dette har blitt uttrykt som ”might makes right”. Under melandialogen mellom Aten og Melos i 416 f.kr ble det uttrykt som ”the strong do as they can and the weak suffer as they must”. I skrivende stund kan vi fortsatt ikke si at stormakter er likestilte med andre stater etter ”sovereign equality”-prinsippet i praksis. Stormaktene har også større mulighet til å forsvare sine interesser gjennom Sikkerhetsrådet og/eller gjennom økonomisk, kulturell eller militær makt. De nasjonale interessene hos stormaktene har imidlertid blitt mindre sprikende og det har ført til at det internasjonale samfunnet gjennom FN har fått mer innflytelse. Det er undertegnede håp at denne reduksjon av sprikende nasjonale interesser og et økt fokus på R2P fører til større samarbeid blant verdens land slik at verdenssamfunnet for eksempel kan opprettholde sitt ansvar for å beskytte.

Det kan tenkes at det er et behov for å omdefinere begrepet ”fred”. Etter tradisjonelle sikkerhetspolitikk blir begrepet ”fred” tolket som fraværet av militær konflikt mellom stater.²⁵⁹ I Rwanda hvor massakrene ikke gikk utover andre land, var det fortsatt per definisjon ”fred”. Allikevel ble det massakrert over en million mennesker. Langt flere

²⁵⁹ Helgesen (1999) s. 34

menneskeliv gikk altså tapt enn tilfelle har vært i en lang rekke kriger. Derimot betegnes humanitære intervensjoner som har mest sannsynlig reddet menneskeliv som ”krig”. Den nederlandske filosofen Baruch Spinoza (1632-1677) uttalte at ”Peace is not an absence of conflict, it is a virtue, a state of mind, a disposition for benevolence, confidence, justice”. Mer sannsynlig går heller utviklingen i en retning av et mer nyansert bilde av krig og fred oppstår, hvor krig ikke automatisk blir assosiert som et absolutt onde og fred ikke blir betraktet som et absolutt gode.

Et argument mot humanitære intervensjoner har vært at menneskerettigheter er vestlige verdier, og at vi derfor ikke må påtvinge andre land disse verdiene. ”Den arabiske våren” som har kastet diktatorer i Egypt, Tunisia, Libya og vil kanskje også kaste diktatorene i Syria og Jemen, viser likevel etter min mening at demokrati og de negative menneskerettigheter er universelle verdier, som er iboende i oss alle.

Læren om naturrett har vært dominerende innenfor filosofi fra antikken, frem til nyere tid. Naturrett går ut på at vi alle er født med en iboende egenskap til å skille mellom rett og galt. Det vil altså si at det finnes en objektiv standard for hva som er rett og hva som er galt. Selv om tanker som kulturrelativismen blomstret opp rundt 1850, lever læren om naturretten godt fortsatt. Et eksempel på dette er at i den franske oversettelsen av FN-pakten bruker ordene naturrett eller ”naturlig” rett (*droit naturel*). Den amerikanske grunnloven starter med ”We hold these truths to be self-evident” og viser dermed også til naturrett. Den andre siden av naturrett er ”*Malum in se*”, som er en latinsk frase som betyr at noe er galt eller ondt i seg selv, uavhengig av for eksempel statlige reguleringer (*malum prohibitum*).

Det er undertegnede mening at massakre og tortur er ”*Malum in se*” etter naturretten og at sementeringen av R2P, Sikkerhetsrådets intervensjoner og den arabiske våren viser at naturretten nå også gir utslag i folkeretten generelt, og i FN spesielt, ved at vi ikke lenger kan se på at andre mennesker lider og dør i stor skala. Verdenserklæringen om menneskerettigheter er også et uttrykk for naturretten da den er universell. Det vil si at den

gjelder for alle mennesker og alle stater uavhengig om staten har ratifisert traktaten eller ikke. Etter andre verdenskrig ble en rekke krigsforbrytere stilt for retten under det vi kjenner som Nürnbergprosessene. Flere av de tiltalte anførte at de ”bare” fulgte ordre og at de derfor ikke kunne straffes. Domstolen kom frem til at selv om de handlet etter ordre og selv om de hadde blitt opplært til å tro at det de gjorde var riktig, så skulle de ha vist at det var galt. Domstolen henviste ikke direkte til naturretten, men konklusjonen er i tråd med filosofien.

Kofi Annan sa i sin tale i Dichley Park i 1998 i forbindelse med Kosovo krigen at ”state frontiers (...) should no longer be seen as a watertight protection for war criminals or mass murderers”.²⁶⁰ Han argumenterte videre for at menneskerettigheter overgår suverenitetsprinsippet. Motstanden var stor, spesielt fra Kina, Russland og en del utviklingsland.²⁶¹

Den mest grunnleggende fundamentale menneskeretten er retten til liv.²⁶² Som Ramesh Thakur spør; hva kunne vært mer grunnleggende å bygge et globalt styre rundt? Pave Benedict XVI sa det slik foran FNs generalforsamlingen; ”Recognition of the unity of the human family and attention to the innate dignity of every man and woman, today find renewed emphasis in the principle of the responsibility to protect”²⁶³ Paven har kanskje ikke mye direkte juridisk eller politisk makt, men han er fortsatt person som over en milliard mennesker lytter til.

”The human being is the center of everything. The concept of national sovereignty was itself conceived in order to protect the individual: this, and not inverse, is the *raison d'être* of the state. This, however does not mean that national sovereignty is no longer relevant. Time will be needed to reconcile sovereignty and individual rights ” –Kofi Annan

²⁶⁰ Thakur (2011) s. 133

²⁶¹ *ibid*

²⁶² Verdenserklæringen om menneskerettigheter, art. 3.

²⁶³ Thakur (2011). s.. 126

4 Lister over tabeller og figurer m v

Se <http://www.ub.uio.no/skrive-referere/hvordan-referere/>

Litteraturliste

Traktater

Den andre Haag-konvensjonen av 18. oktober 1907 (Drago Porter-konvensjonen)

The Kellogg–Briand Pact/General Treaty for the Renunciation of War or the World Peace Act, 1928.

The Charter of the United Nations, 26 June 1945, San Francisco.

Statute of the International Court of Justice, June 26, 1945

The Universal Declaration of Human Rights, General Assembly, 10. desember 1948,

Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969.

Dommer

The Corfu Channel Case, ICJ Reports 1949 (Albania-dommen)

Nicaragua v. United States of America, ICJ Reports 1986 (Nicaragua-dommen)

Rapporter

High-level Panel on threats, Challenges and change's document: A more secure world: Our shared responsibility" 21. mars 2005

K.A. Annan, In Larger Freedom: Towards development security and human rights for all, Document A/59/2005

Implementing the responsibility to protect: Raport of the Secretary General (A/63/677, 12 januar 2009)

Failure to Protect: A Call for the UN Security Council to Act in North Korea

The National Security Strategy of the United States of America. September 2002.
Referert

The Responsibility To Protect, December 2001, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty

Resolusjoner

UN General Assembly Resolution 377, "Uniting for Peace", 3. november 1950
General Assembly resolusjon 2625, 24 October 1970.

General Assembly resolusjon 144

2005 world summit outcome, adopted by un general assembly resolution A/RES/60/1, 24 October 2005, paras 138-40

Juridisk teori

Alston, Philip and MacDonald, Euan, *Human Rights, Intervention, and the Use of Force*, Oxford, 2008

Berman, Frank, *The Authorization Model: Resolution 678 and Its Effects*: I The UN Security Council, From the Cold War to the 21st Century, London, 2004

Chesterman, Simon, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford, 2001

Goodman, Ryan, "Humanitarian Intervention and Pretext for War". I: The American Journal of International Law Vol. 100:107 (hentet fra Heinonline.org)

Havel, Vaclav, Kjell Magne Bondevik og Elie Wiesel, *Turn North-Korea Into a Human Rights Issue* (artikkel publisert i the New York Times, 30. oktober 2006:
http://www.nytimes.com/2006/10/30/opinion/30havel.html?_r=1)

Helgesen, Vidar, *Til krig for menneskerettighetene; legaliteten etter FN-pakten av kollektiv humanitær intervensjon*. Oslo. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 2/1999

Karoubi, Mohammad Taghi, *Just or Unjust War?*, Ashgate, 2000

Orford, Anne, *Reading Humanitarian Intervention: Human Rights and the Use of Force in International Law*, Cambridge University Press, 2003.

Orford, Anne, *International Authority and the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, 2011.

Roberts, Adam, *The Use of Force*. I: The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century, London, 2004.

Ruud , Morten, og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 3. utgave, Universitetsforlaget, 2006

Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, 4. utgave, Universitetsforlaget, 2011

Roberts, Adam, *The Use of Force*. I: The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century, London, 2004.

Syed, Meena, *Understanding the responsibility to protect*, artikkel fra regjeringen.no.
(http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/menneskerettigheter/syed_protect.html?id=534734)

Thakur, Ramesh, *The Responsibility to Protect: Norms, laws and the use of force in international politics*, Routledge, New York, 2011.

Thakur, Ramesh, *Crisis in Libya*

<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-libya>

Thakur, Ramesh, *Has R2P worked in Libya*

<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/190-crisis-in-libya/3668-ramesh-thakur-has-r2p-worked-in-libya->

Tesón, Fernando R. *Collective Humanitarian Intervention (1996)* s. 234. Michigan Journal of international law, vol 17:323. (hentet fra Heinonline.org)

Wheeler, Nicholas J., *Saving Strangers; Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford, 2000

Annet:

Security Council Summit Statement concerning the Council's Responsibility in the maintenance of International Peace and Security, 47 UN SCOR (3046th mtg) UN Doc S/23500 (1992) referert

Time magazine, 13 july 2009.

Se <http://www.ub.uio.no/ujur/henvisninger>

